

**ПРИВАТНА УСТАНОВА
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРАГЛЕВИЧ ОКСАНА ВІКТОРІВНА

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.В. Краглевич

Науковий керівник – **Щербина Євген Миколайович**,
кандидат юридичних наук, доцент

Ужгород – 2025

АНОТАЦІЯ

Краглевич О.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025.

У роботі здійснено характеристику адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Наукова новизна отриманих результатів спричинена розглядом визначного наукового завдання, яке зводиться до опрацювання теоретичних тверджень і практичних рекомендацій щодо застосування механізмів проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

У дисертації: уперше на основі дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання інституційної спроможності органів місцевого самоврядування визначено доцільність активізації процесів міжмуніципального співробітництва, що має розглядатися як інструмент підвищення ефективності місцевого управління, оптимізації витрат та забезпечення належної якості публічних послуг, особливо в умовах обмежених ресурсів невеликих муніципалітетів.

Встановлено, що підвищенню ефективності справляння місцевих податків сприятиме створення механізму належного рівня впливу органів місцевого самоврядування на процеси визначення ставок місцевих податків та зборів у межах території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансова децентралізація задля вирішення завдання із формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування пов'язується зі

створенням умов для передачі більшої частини бюджетних послуг саме таким владним суб'єктам.

Удосконалено розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування як комплексу заходів, інструментів та правових норм, спрямованих на формування, розвиток і підтримання ефективних структур управління на місцях; його зміст полягає в упорядкуванні відносин між державою та органами місцевого самоврядування, а також у визначенні чітких правил реалізації владних повноважень, контролю за дотриманням законодавства й дотримання стандартів якості управління.

Посилено акцентуацію, що відсутність механізмів реінтеграції українських мігрантів, що свідчить про відповідні положення чинного законодавства України, сприяють не лише «усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян у країнах тимчасового захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань».

Визначено, що в основу нормативного забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування покладено концепцію дуалізму повноважень як концепцію, що передбачає взаємодію двох складників у системі місцевого самоврядування: власної (самостійної) компетенції територіальних громад і делегованих повноважень, що передаються від державної влади, що зумовлює подвійний правовий статус органів місцевого самоврядування, які одночасно здійснюють функції самоуправління та реалізують державні завдання.

Визначено, що дуалізм місцевого самоврядування забезпечує баланс між локальною автономією та державним управлінням, сприяючи ефективній реалізації публічної влади на місцевому рівні. Розглянуто коло власних та допустимих делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій;

визначено коло повноважень територіальних громад, здійснення яких може бути делеговане місцевим органам виконавчої влади.

Встановлено, що нормативно визначеними є такі принципи інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, як: максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя; впровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад; надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади; утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проєктів рішень органів місцевого самоврядування; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування; принцип субсидіарності; принцип самостійності; принцип підзвітності та відкритості, що вимагає прозорого прийняття рішень, обґрунтованого інформування громадськості та створення ефективних механізмів зворотного зв'язку; принцип правової визначеності, що гарантує чіткість і послідовність адміністративно-правових норм, що регламентують повноваження та функції місцевих органів; принцип інституційної безперервності, який гарантує сталість організаційної структури органів місцевого самоврядування, навіть за зміни політичних чи адміністративних умов.

З урахуванням вивченого зарубіжного досвіду виділено чотири основні форми міжмуніципального співробітництва, які розрізняються за рівнем формалізації, організаційно-правовим статусом та функціональним

наповненням: неформальне міжмуніципальне співробітництво, що базується переважно на консультаціях, обміні інформацією, координації дій у питаннях, що становлять спільний інтерес, але не потребують інституціоналізованих механізмів; слабо формалізоване співробітництво, що реалізується на основі міжмуніципальних угод або контрактів задля досягнення конкретних управлінських або фінансових цілей, зберігаючи при цьому автономію кожного з муніципалітетів; спільна діяльність у сфері управління комунальними підприємствами, зокрема тими, що забезпечують технічні послуги (такі як водопостачання, утилізація побутових відходів, каналізація, а також управління інженерною інфраструктурою); співуправління соціально-культурними та медичними установами – культурними центрами, спортивними об'єктами, лікарнями, амбулаторіями, що дозволяє раціональніше використовувати наявні ресурси та забезпечувати більш доступні послуги для населення.

Ключові слова: інституціональне забезпечення, інституційно спроможні територіальні громади, інформаційна відкритість органів публічної влади, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування, реформа децентралізації, спроможність.

SUMMARY

Kraglevych O.V. Administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a candidate degree in law sciences by speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhgorod National University, Uzhhorod, 2025.

The work describes the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies. The scientific novelty of the results obtained is due to the consideration of a significant scientific task, which is

reduced to the elaboration of theoretical statements and practical recommendations on the application of mechanisms of the problems of the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies.

In the dissertation: for the first time, based on a study of foreign experience in administrative and legal regulation of the institutional capacity of local governments, the feasibility of activating the processes of intermunicipal cooperation has been determined, which should be considered as a tool for increasing the efficiency of local governance, optimizing costs and ensuring the proper quality of public services, especially in conditions of limited resources of small municipalities.

It has been established that the creation of a mechanism for the appropriate level of influence of local governments on the processes of determining the rates of local taxes and fees within the territory of the relevant administrative and territorial units will contribute to increasing the efficiency of local tax collection; financial decentralization in order to solve the problem of forming the institutional capacity of local governments is associated with the creation of conditions for the transfer of most budget services to such power entities.

Improved understanding of the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies is a set of measures, instruments and legal norms aimed at the formation, development and maintenance of effective local governance structures; and its content consists in streamlining the relationship between the state and local self-government bodies, as well as in defining clear rules for the exercise of power, monitoring compliance with legislation and compliance with management quality standards.

The emphasis has been strengthened that the lack of mechanisms for the reintegration of Ukrainian migrants, which indicates the relevant provisions of the current legislation of Ukraine, contributes not only to “the established socialization and economic integration of our citizens in countries of temporary protection, but also worsens Ukraine’s capabilities in increasing human capital, affects the volume of

national wealth and demonstrates the low institutional capacity of the authorities in resolving priority issues for the country”.

It is determined that the basis of the normative support of the institutional capacity of local self-government is the concept of dualism of powers as a concept that provides for the interaction of two components in the system of local self-government: the own (independent) competence of territorial communities and delegated powers transferred from the state authorities, which determines the dual legal status of local self-government bodies, which simultaneously perform the functions of self-government and implement state tasks.

It is determined that the dualism of local self-government ensures a balance between local autonomy and state administration, contributing to the effective implementation of public power at the local level. The range of own and permissible delegated powers of local state administrations is considered; the range of powers of territorial communities, the implementation of which can be delegated to local executive bodies, is determined.

It is established that the following principles of the institutional capacity of local self-government bodies are normatively defined: maximum involvement of the population in making management decisions of local importance and promoting the development of forms of direct democracy; introduction of effective mechanisms for public participation in making important management decisions by local self-government bodies, in particular on issues of the development strategy of territorial communities and approval of charters of territorial communities; granting general meetings of citizens the right to initiate extraordinary reporting of local government officials to the territorial community, as well as the obligation to justify decisions on taking into account or not taking into account decisions of the general meetings of the community; establishment of consultative and advisory bodies to conduct consultations with the public and facilitate public examination of draft decisions of local self-government bodies; ensuring the right of territorial communities to a local referendum; improving the procedure for forming self-organization bodies of the

population and granting them part of the powers of local self-government bodies; the principle of subsidiarity; the principle of independence; the principle of accountability and openness, which requires transparent decision-making, well-founded informing of the public and the creation of effective feedback mechanisms; the principle of legal certainty, which guarantees the clarity and consistency of administrative and legal norms regulating the powers and functions of local authorities; the principle of institutional continuity, which guarantees the stability of the organizational structure of local government bodies, even in the event of changes in political or administrative conditions.

Taking into account the studied foreign experience, four main forms of intermunicipal cooperation have been identified, which differ in the level of formalization, organizational and legal status and functional content: informal intermunicipal cooperation, which is based mainly on consultations, exchange of information, coordination of actions on issues of common interest, but does not require institutionalized mechanisms; weakly formalized cooperation, which is implemented on the basis of intermunicipal agreements or contracts to achieve specific administrative or financial goals, while maintaining the autonomy of each municipality; joint activities in the field of management of municipal enterprises, in particular those that provide technical services (such as water supply, household waste disposal, sewage, as well as engineering infrastructure management); co-management of socio-cultural and medical institutions - cultural centers, sports facilities, hospitals, outpatient clinics, which allows for more rational use of available resources and provide more accessible services for the population.

The practical significance of the results obtained is that they are of both scientific and theoretical and practical interest and can be used in: legislative activities to solve problems of local self-government, regional development and urban planning in the form of proposals to improve the content of administrative and legal support for the institutional capacity of local self-government bodies; practical activities during the improvement of the activities of local self-government bodies to ensure their

institutional capacity; the educational process during the writing of educational and methodological manuals, curricula, teaching lectures, etc. It was concluded that in order to institutionalize the public budget at the national level and ensure its effective functioning in all territorial communities, it is advisable to: 1) make changes to the Budget Code of Ukraine, where the concept of “All-Ukrainian public budget” is defined; establish the share of budget revenues or a specific amount of funds that will be distributed with the participation of citizens; the procedure for submitting public initiatives (projects); specify the requirements for the content and form of projects; describe the selection criteria and voting procedures; standardize the deadlines and responsible executors; describe the mechanisms for controlling the implementation of projects; 2) make amendments to the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, which provide for the obligation of local self-government bodies to promote citizen participation in the budget process through public budget mechanisms.

Key words: capacity, decentralization reform, information openness of public authorities, institutional support, institutionally capable territorial communities, local self-government bodies, regulatory and legal support.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Краглевич О.В. Зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (на прикладі Франції). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 7(67). Р. 216–221. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.7.31>.

2. Краглевич О.В. Теорії встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 680–683. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/163>.

3. Краглевич О.В., Ніцевич О.В. Зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 289–295. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.46>.

4. Краглевич О.В. Формування людських ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 424–429. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.57>.

5. Краглевич О.В. Формування кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 313–319. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.44>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Краглевич О.В. Цілі адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 319–322. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-75>.

2. Краглевич О.В. Реформа децентралізації в Україні як базис для формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 335–337. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-87>.

3. Краглевич О.В. Фінансова децентралізація як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 462–464. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-125>.

4. Краглевич О.В. Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 293–295. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-70>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	14
ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	24
1.1 Зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	24
1.2 Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування...	45
1.3 Принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	69
1.4 Зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	86
Висновки до розділу 1.....	102
РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	119
2.1 Реформа територіальних громад як складник адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	119
2.2 Фінансова децентралізація як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	137
2.3 Формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	154

2.4 Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.....	169
Висновки до розділу 2.....	178
ВИСНОВКИ.....	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	194
ДОДАТКИ.....	219

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

ЗСУ – Збройні Сили України

Мінрозвитку України – Міністерство розвитку громад та територій України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

ООН – Організація об'єднаних націй

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Умови глобалізації світу, необхідність досягнення успішності здійснення євроінтеграційних процесів в Україні, подолання негативних наслідків повномасштабної війни росії проти України є функціональним змістом діяльності держави. В Україні налічують понад 1500 територіальних громад, що при цьому характеризуються диференційним рівнем соціально-економічного, демографічного, географічного, безпекового розвитку та забезпечення.

Одним із ключових напрямів державної регіональної політики та стратегії відновлення територій є формування спроможних у інституційному плані територіальних громад. Це зумовлено необхідністю забезпечення рівного доступу кожного жителя села, селища чи міста до якісних публічних сервісів. Згідно з Конституцією України, громадяни мають право на отримання сучасної медичної допомоги, якісної освіти, а також надання ефективних адміністративних, соціальних і комунальних послуг. Тому формування таких громад є важливим етапом у побудові ефективної системи місцевого самоврядування та забезпеченні сталого розвитку регіонів.

Реформування місцевого самоврядування передбачає не лише передачу повноважень на місця, а і створення ефективного механізму їх реалізації. Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування є ключовим чинником забезпечення якості надання адміністративних послуг, сталого розвитку територіальних громад та підвищення довіри громадян до влади. У цьому контексті особливої ваги набуває адміністративно-правовий інструментарій, здатний регламентувати, сприяти й гарантувати ефективну діяльність місцевих органів. Належне нормативне забезпечення, функціональна спроможність кадрів та ефективна взаємодія з державними органами є необхідними умовами реалізації конституційних засад місцевого самоврядування.

Вивчення теорій встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування має базуватися на наукових працях таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, О.І. Миколенко, Т.П. Мінка, О.В. Петришин, Д.В. Приймаченко, М.М. Тищенко, В.Г. Чорна, Ю.С. Шемчушенко, В.К. Шкарупа та ін.

Питання формування інституційної спроможності також вивчались в окремих наукових публікаціях представників науки конституційного та муніципального права, а саме у працях М.А. Баймуратова, О.В. Батанова, В.В. Борденюка, Н.В. Мішиної, В.Ф. Погорілка та ін.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання інституційної спроможності органів місцевого самоврядування висвітлювались у наукових працях таких учених та практиків, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, І.П. Голосніченко, П.В. Діхтієвський, Р.А. Калюжний, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, Я.В. Лазур, Є.О. Легеза, Н.Б. Писаренко, В.В. Тильчик та ін. При цьому комплексного дослідження проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування не було проведено.

Значущість вибраної теми зумовлена потребою реалізації демократичних перетворень в Україні, динамічними змінами у суспільному житті та розвитком державного управління загалом. Особливої уваги потребує питання забезпечення спроможності територіальних громад у контексті повоєнного відновлення країни, що вимагає чіткого визначення ефективних механізмів формування інституційно сильних громад. Всі ці чинники підкреслюють важливість дослідження і обґрунтовують його актуальність у сучасних умовах соціально-політичного та адміністративного розвитку України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.
Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна –

2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р., Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р., Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 та ін.

Мета дослідження. Мета цього наукового дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних та методологічних основ та розробці конкретних практичних рекомендацій з покращення адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Згідно з метою визначені *задачі*:

- охарактеризувати зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- визначити нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- описати реформу територіальних громад як складника адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;

- охарактеризувати фінансову децентралізацію як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- визначити особливості формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;
- встановити інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні правовідносини, що пов'язані з адміністративно-правовим механізмом забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Визначення методологічних засад дисертаційного дослідження пов'язується із застосуванням системи спеціально-наукових та загальнонаукових методів та прийомів пізнання, що функціонально обґрунтовано системно-структурним та міждисциплінарним підходом, що дозволяє здійснити дослідження проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Діалектичний метод дозволив охарактеризувати зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Системно-структурний метод став базисом для визначення нормативно-правових засад адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2). Застосування логіко-семантичного методу дозволило обґрунтувати принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.3 і

розділ 2). Компаративний (порівняльно-правовий) метод використано для дослідження зарубіжного досвіду забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.4, 2.2, 2.3). Опис реформи територіальних громад як складника адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; здійснення характеристики фінансової децентралізації як наряду ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; визначення особливостей формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; встановлення інформаційних та цифрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; застосування логіко-юридичного та системного аналізу.

Науково-теоретичною базою цього дисертаційного дослідження є відповідні наукові праці вчених у галузі адміністративного права, адміністративного процесу, права прав людини, муніципального права, міжнародного права, теорії держави і права, конституційного права й інших галузей юридичної науки з питань проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закону України «Про державну службу» та ін.

Емпірична основа дослідження сформована за рахунок рішень національної судової системи, Конституційного Суду України, Європейського

суду з прав людини та національної системи судоустрою, а також висновків Венеційської комісії.

Наукова новизна отриманих результатів спричинена розглядом визначного наукового завдання, яке зводиться до опрацювання теоретичних тверджень і практичних рекомендацій щодо застосування механізмів проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. У дисертації:

уперше:

— на основі дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання інституційної спроможності органів місцевого самоврядування визначено доцільність активізації процесів міжмуніципального співробітництва, що має розглядатися як інструмент підвищення ефективності місцевого управління, оптимізації витрат та забезпечення належної якості публічних послуг, особливо в умовах обмежених ресурсів невеликих муніципалітетів;

— встановлено, що підвищенню ефективності справляння місцевих податків сприятиме створення механізму належного рівня впливу органів місцевого самоврядування на процеси визначення ставок місцевих податків та зборів у межах території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансова децентралізація задля вирішення завдання із формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування пов'язується зі створенням умов для передачі більшої частини бюджетних послуг саме таким владним суб'єктам;

удосконалено:

— розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є комплексом заходів, інструментів та правових норм, спрямованих на формування, розвиток і підтримання ефективних структур управління на місцях; його зміст полягає в упорядкуванні відносин між державою та органами місцевого самоврядування, а

також у визначенні чітких правил реалізації владних повноважень, контролю за дотриманням законодавства й дотримання стандартів якості управління;

– акцентуація, що відсутність механізмів реінтеграції українських мігрантів, що свідчить про відповідні положення чинного законодавства України, сприяють не лише «усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян у країнах тимчасового захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань»;

– підходи до здійснення класифікації інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування: за формою подання (текстові (документи, звіти, інструкції); графічні (схеми, діаграми, плани); аудіовізуальні (записи засідань, відеоматеріали); числові (статистичні дані, бюджети, опитування); за доступністю: відкриті (оприлюднені на офіційних порталах, у системі відкритих даних); обмеженого доступу (внутрішні документи ОМС, службова інформація); конфіденційні (персональні дані громадян, комерційна таємниця тощо); за джерелами походження: первинні (результати обстежень, реєстрацій, первинні звіти); вторинні (аналітичні звіти, прогнозування, узагальнення даних); за функціональним призначенням: нормативно-правові (закони, положення, регламенти); управлінські (накази, рішення, розпорядження); стратегічні (плани розвитку, концепції, програми); інформаційно-аналітичні (моніторингові звіти, аналітичні довідки);

дістало подальшого розвитку:

– розуміння, що принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування становлять основу формування ефективної, стабільної та відповідальної системи управління на місцевому рівні, що є фундаментальними положеннями, які визначають правові засади організації, функціонування та розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади;

— з урахуванням зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування підтримано ідею розробки та прийняття в Україні Муніципального кодексу, а також обґрунтовано внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою забезпечення фінансової децентралізації територіальних громад;

— обґрунтування, що у період повоєнного відновлення в Україні для ефективного відновлення людських ресурсів і ринку праці необхідно реалізувати низку комплексних заходів: створення нових робочих місць (через підтримку малого та середнього бізнесу, розвиток інфраструктурних проєктів, залучення інвестицій у пріоритетні галузі); реінтеграція внутрішньо переміщених осіб та повернення трудових мігрантів (забезпечення житлом, соціальними послугами, доступом до освіти і працевлаштування); модернізація системи професійної освіти та підготовки кадрів (адаптація освітніх програм до потреб ринку праці, активне впровадження програм перекваліфікації та підвищення кваліфікації); зменшення рівня тіньової зайнятості (стимулювання офіційного працевлаштування через податкові пільги, спрощення процедур реєстрації бізнесу); підвищення рівня оплати праці та поліпшення умов праці (з метою утримання кваліфікованих фахівців та підвищення мотивації до праці); підтримка зайнятості молоді та осіб із вразливих категорій населення (через спеціальні програми стажування, наставництва, гранти на підприємництво); розвиток регіональних ринків праці (подолання дисбалансів між містами та сільською місцевістю, сприяння мобільності трудових ресурсів).

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

— *законодавчій діяльності* із вирішення проблем місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у вигляді пропозицій щодо удосконалення змісту адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;

- *практичній діяльності* під час удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення їх інституційної спроможності;
- *навчальному процесі* під час написання навчальних та навчально-методичних посібників, навчальних програм, викладання лекцій тощо.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом у результаті аналізу й безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів судової практики.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 4 науково-практичних конференціях, а саме: «The latest law developments» (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 3–4 квітня 2024 р.); «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.); «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (м. Рига, Латвійська Республіка, 25–26 грудня 2024 р.).

Публікації. Основні наукові положення, висновки та результати дисертаційної роботи опубліковані дисертантом самостійно у 9 наукових працях, з них: 4 у наукових фахових виданнях України; 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні; 4 – у інших виданнях, які відтворюють основний зміст і наукові результати дисертації та відповідають нормативним вимогам Міністерства освіти і науки України.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 220 сторінок, у т. ч. основного тексту – 179 сторінок. Список використаних джерел налічує 229 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Встановлення понять «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «інституційна спроможність» має важливе значення для розвитку територіальних громад та ефективного управління на місцевому рівні.

По-перше, це створює науково-теоретичну основу для дослідження механізмів управління, правового регулювання та розвитку громад. По-друге, чітке визначення понять є необхідним для законодавчого закріплення принципів місцевого самоврядування, розмежування повноважень між державними та місцевими органами влади.

По-третє, це забезпечує практичне застосування, допомагаючи органам місцевого самоврядування впроваджувати ефективні управлінські рішення, розробляти стратегії розвитку та залучати ресурси. Нарешті, правильне розуміння цих понять сприяє зміцненню демократії, активній участі громадян у прийнятті рішень та підвищенню прозорості місцевої влади.

Таким чином, визначення цих категорій є ключовим для побудови спроможних громад та ефективного місцевого управління.

Стаття 5 Конституції України визначає, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Громадяни реалізують свої права безпосередньо, через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Це положення підкреслює важливість демократії та народовладдя, адже саме громадяни визначають напрям розвитку країни. Місцеве самоврядування

забезпечує право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Таким чином, стаття 5 Конституції України закріплює демократичні засади державного управління та підкреслює роль громадян у прийнятті рішень як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні [58].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2), місцеве самоврядування є гарантованим правом та реальною можливістю територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Територіальна громада може складатися з мешканців одного села або бути добровільним об'єднанням кількох сіл, селищ чи міст. Згідно зі статтею 1 цього ж закону, територіальна громада – це сукупність жителів, які постійно проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці або об'єдналися в одну громаду з єдиним адміністративним центром. Такі громади отримують самостійність у прийнятті рішень та розпорядженні ресурсами [145]. Ці положення закону є основою децентралізації та сприяють розвитку місцевого самоврядування, адже громади отримують більше повноважень у сфері управління, економічного розвитку, соціального забезпечення тощо. Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у забезпеченні прав громадян, створенні сприятливих умов для життя та розвитку територій [129;82].

Місцеве самоврядування в Україні є одним із ключових інститутів народовладдя та важливою основою конституційного ладу. Відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», воно забезпечує право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що є основою демократичного розвитку держави.

Завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування отримують більше повноважень у сферах економіки, соціальної політики, освіти, медицини та житлово-комунального господарства. Це сприяє підвищенню ефективності управління та якості надання послуг населенню.

Місцеве самоврядування також відіграє важливу роль у зміцненні громадянського суспільства, оскільки забезпечує пряму участь громадян у прийнятті рішень та розвитку своєї громади. Таким чином, воно є невід'ємною складовою демократичного устрою та гарантією сталого розвитку країни.

Термін «місцеве самоврядування» вперше з'явився у наукових дослідженнях XIX століття завдяки німецькому вченому Рудольфу Гнейсту. Він використовував цей термін для опису системи управління, де територіальні громади самостійно вирішують питання місцевого значення без втручання державних адміністрацій. Гнейст вважав, що саме громади мають найкраще розуміння локальних потреб та повинні мати відповідні повноваження для їх вирішення. Його ідеї вплинули на розвиток європейських моделей місцевого самоврядування, зокрема у Великій Британії та Німеччині. Сьогодні принципи, сформульовані Гнейстом, лягли в основу сучасного місцевого самоврядування, зокрема й в Україні. Конституція та законодавство України закріплюють право територіальних громад на автономне прийняття рішень, що сприяє децентралізації влади та розвитку демократії на місцях [14].

У XVIII–XIX століттях представники бельгійської, французької та німецької наукових шкіл заклали основні теоретичні положення про місцеве самоврядування. Вони розглядали його як спосіб забезпечення автономії територіальних громад у вирішенні місцевих питань. Французька школа (Алексіс де Токвіль) акцентувала увагу на самостійності громад та їх ролі у демократичному управлінні. Німецька школа (Рудольф Гнейст, Лоренц Штейн) розробила концепцію муніципального самоврядування, підкреслюючи важливість незалежності громад від державної адміністрації. Бельгійські вчені підтримували ідею розподілу повноважень між центральною владою та місцевими органами [5]. Теорії місцевої автономії територіальної громади охоплюють широкий спектр підходів до розуміння самоврядування як основного елементу демократичного устрою. Сучасні концепції базуються на принципах децентралізації влади, коли місцеві органи отримують можливість приймати

рішення, що безпосередньо впливають на життя мешканців. Ліберальна теорія автономії підкреслює, що кожна громада має право на самостійне вирішення місцевих питань, враховуючи індивідуальні інтереси громадян. Такий підхід сприяє підвищенню якості управління, оскільки рішення приймаються людьми, які краще орієнтуються у власних проблемах та потребах.

Федеральна концепція розглядає місцеву автономію як механізм розподілу повноважень між центральною владою та територіальними громадами, що дозволяє зберегти баланс між загальнодержавними інтересами та локальними пріоритетами. Цей підхід сприяє зменшенню централізованого контролю та стимулює розвиток регіонів через активну участь місцевих спільнот у прийнятті управлінських рішень.

Конституційно-правова теорія акцентує увагу на закріпленні права громад на автономію у відповідних нормативно-правових актах. Вона забезпечує гарантії самостійності місцевого самоврядування, стимулюючи розвиток правової бази, що регулює відносини між державою та територіальними громадами. Таким чином, теорії місцевої автономії становлять фундамент для модернізації системи управління, сприяють розвитку демократичних інститутів та забезпечують сталий розвиток регіонів [4].

Однією із перших, визначених у XIX столітті була сформульована концепція вільної громади (теорія природних прав спільноти), в основу якої було покладено теорію природного права.

Концепція вільної громади, що базується на теорії природних прав спільноти, відображає ідею про те, що кожна людина володіє невід'ємними правами, які мають бути гарантійно захищені в умовах самоврядування. Основна ідея цієї теорії полягає в тому, що люди формують громади на засадах добровільного об'єднання та рівності, а їхня спільна воля виступає головним джерелом влади. За цією концепцією, вільна громада – це самостійний, суверенний утвір, у якому кожен член має право впливати на прийняття рішень, що стосуються спільного добробуту та регулювання місцевих справ.

Згідно з теорією природних прав спільноти, основою вільної громади є принципи свободи, рівності та солідарності. Ці принципи гарантують, що влада не є примусовою чи авторитарною, а формується через консенсус та участь усіх її членів. Громада, за своєю сутністю, повинна забезпечувати захист природних прав кожного громадянина – права на життя, свободу, власність, а також право на участь у політичному процесі.

Крім того, концепція вільної громади наголошує на саморегуляції та самовизначенні. Місцеве самоврядування, засноване на цих засадах, дозволяє громадам розробляти власні механізми управління, які відповідають їхнім специфічним потребам та історичним традиціям. Таким чином, вільна громада виступає як прототип демократії, де держава виконує роль гаранта, а не первинного творця влади. Це сприяє більшій мобільності, креативності та адаптивності суспільства до змін, забезпечуючи основу для сталого розвитку та соціальної справедливості [5, с. 15].

Основними принципами організації місцевого самоврядування в теорії вільної громади є забезпечення свободи, рівності, солідарності та самовизначення кожного громадянина. Громада розглядається як суверенна одиниця, де всі члени мають рівне право брати участь у прийнятті рішень. Принцип добровільного об'єднання гарантує, що влада формується через консенсус і взаємодопомогу, що запобігає концентрації влади в руках окремих осіб чи груп.

Децентралізація є ключовим елементом, адже вона дозволяє вирішувати місцеві питання безпосередньо на місцях, враховуючи специфіку та потреби регіону. Прозорість і підзвітність органів самоврядування сприяють зміцненню довіри громадян до системи управління. Крім того, автономія в управлінні дозволяє адаптувати управлінські рішення до місцевих умов, забезпечуючи ефективне використання ресурсів та стале соціально-економічне розвиток громади [5, с. 16].

Господарська концепція місцевої автономії базується на ідеї, що територіальні громади мають право самостійно управляти своїми економічними ресурсами, розподіляти бюджет та стимулювати розвиток місцевої економіки. Цей підхід ґрунтується на принципах децентралізації та субсидіарності, коли вирішення економічних питань здійснюється на місцях, з урахуванням особливостей конкретного регіону.

Основним елементом господарської автономії є фінансова самостійність. Місцеві бюджети формуються за рахунок власних доходів – податків, зборів та інших надходжень, що дозволяє громадам планувати й реалізовувати економічні проекти відповідно до місцевих пріоритетів. Це сприяє розвитку інфраструктури, створенню умов для малого та середнього бізнесу, а також підвищенню якості надання комунальних послуг.

Господарська концепція місцевої автономії також передбачає активну участь громади у прийнятті рішень щодо використання фінансових ресурсів. Прозорість бюджетного процесу, участь громадян та підзвітність органів місцевого самоврядування стимулюють ефективне використання коштів та зменшують ризики корупційних проявів.

Крім того, така концепція сприяє оптимізації взаємодії між центральною та місцевими владними структурами, дозволяючи краще враховувати специфіку регіональних потреб і можливостей. Розподіл фінансових повноважень та підтримка місцевих ініціатив створюють основу для сталого економічного зростання, інноваційного розвитку та підвищення конкурентоспроможності регіонів у загальнодержавному масштабі [162, с. 30].

Іншою теорією визначення сутності місцевого самоврядування є громадівська. Громадівська теорія місцевого самоврядування акцентує увагу на активній участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються місцевих справ, та розглядає громаду як основну ланку демократичного устрою. За цією теорією, місцеве самоврядування є не лише адміністративним інструментом, а й

платформою для реалізації політичної волі населення, де кожен громадянин має можливість висловити свою думку та впливати на розвиток своєї території.

Основною ідеєю громадівської теорії є принцип субсидіарності, який передбачає, що питання місцевого значення повинні вирішуватися саме на місцевому рівні, оскільки місцеві спільноти мають найкраще розуміння своїх потреб і проблем. Це сприяє більш гнучкому та ефективному управлінню, дозволяє враховувати особливості культурного, економічного та соціального розвитку регіону.

Важливим аспектом цієї теорії є підвищення рівня прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування. Громадяни, будучи активними учасниками процесу прийняття рішень, контролюють розподіл фінансових ресурсів, планування бюджету та реалізацію місцевих проектів. Такий підхід стимулює розвиток громадянського суспільства, забезпечує участь представників різних груп населення та сприяє формуванню інклюзивної політики.

Таким чином, громадівська теорія підкреслює, що успіх місцевого самоврядування залежить від активної участі громадян, прозорості управлінських процесів і забезпечення рівних можливостей для всіх членів спільноти, що в кінцевому підсумку сприяє зміцненню демократії та сталому розвитку регіонів [5, с. 16-17].

Державницька теорія місцевого самоврядування акцентує увагу на тому, що органи місцевого самоврядування є складовою частиною державного устрою, виконуючи функції, визначені державою. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування повинно організовуватись в межах централізованої системи управління, де державна влада має вирішальне слово щодо основних напрямків розвитку регіонів. Органи місцевого самоврядування вважаються субординованими державним структурам, їхні повноваження визначаються законом та контролюються державою з метою забезпечення єдності політики, дотримання загальнодержавних стандартів і стабільності управлінських процесів.

Цей підхід підкреслює необхідність інтеграції місцевих ініціатив у загальнодержавну систему, що дозволяє гармонізувати місцеві інтереси із загальними інтересами держави. Державницька теорія спрямована на те, щоб забезпечити ефективну координацію між центральною владою та місцевими органами, гарантувати правову визначеність і контроль за реалізацією політичних рішень у регіонах.

Державницька теорія місцевого самоврядування, попри свою важливість у централізованій системі управління, має певні обмеження в забезпеченні публічної влади територіальних громад. Зокрема, питання організації діяльності судових органів та системи правоохоронних органів не можуть бути органічно вирішені виключно в рамках державницького підходу. Така концепція акцентує увагу на єдності державного управління та контролі з боку центральної влади, що призводить до недостатньої гнучкості при адаптації до місцевих особливостей. Публічна влада в громадах вимагає окремих механізмів забезпечення правопорядку, правосуддя та оперативного реагування на регіональні виклики. Отже, для ефективного функціонування судової системи та правоохоронних органів необхідно інтегрувати елементи децентралізації та локальної автономії, що дозволить враховувати специфіку кожного регіону та забезпечити більш адекватний захист прав громадян. Таким чином, державницька модель, орієнтована на централізований контроль, не завжди може врахувати місцеві потреби. Вона не забезпечує гнучкість для оперативного вирішення специфічних регіональних проблем і не адаптується до сучасних тенденцій децентралізації. Це обмежує ефективність забезпечення публічної влади на місцях для громад [115, с. 30].

Концепція муніципального дуалізму передбачає поділ повноважень у системі місцевого самоврядування на дві взаємодоповнюючі складові: представницьку та виконавчу. Представницька гілка формується через виборчі органи (рад), які представляють волю громадян і визначають стратегічні напрямки розвитку територіальної громади. Виконавча ж гілка реалізує прийняті

рішення через органи, що забезпечують адміністративне управління та оперативне виконання законодавства. Такий поділ сприяє забезпеченню балансу між політичним контролем і ефективним управлінням, дозволяючи уникнути концентрації влади в одних руках. Муніципальний дуалізм спрямований на підвищення прозорості, підзвітності та демократичності місцевого самоврядування. Він забезпечує гнучке реагування на потреби громади, дозволяючи представницьким інститутам контролювати діяльність виконавчої влади. Таким чином, концепція муніципального дуалізму є важливим інструментом модернізації місцевого управління, сприяючи ефективній реалізації прав громадян і сталому розвитку регіонів [5, с. 31].

Реалізація концепції муніципального дуалізму створила можливим виділення поділу повноважень на «власні» та «делеговані» [115, с. 31].

Виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування є ключовим елементом забезпечення прав громадян та ефективного управління територіальною громадою. Цей процес охоплює розробку та реалізацію стратегічних рішень, формування та використання місцевого бюджету, управління комунальною власністю, а також організацію соціальної та економічної політики на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати прозорість та підзвітність своєї діяльності, що сприяє довірі населення до системи управління. Вони відповідають за адаптацію державних нормативів до специфіки регіону, враховуючи його соціально-економічні та культурні особливості. Крім того, активна участь громадян у процесі прийняття рішень через публічні слухання, референдуми та консультації сприяє формуванню демократичної та ефективної системи управління. Такий підхід забезпечує сталий розвиток територіальної громади та покращення якості життя її мешканців. Виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування дозволяє гарантувати їх незалежність та самостійність. Виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування передбачає адаптацію державних завдань до локальних умов та потреб громадян.

Делегування дозволяє передавати окремі функції від центральної влади до місцевих органів, що сприяє оперативному вирішенню соціально-економічних питань і більш точному врахуванню специфіки регіону. Органи місцевого самоврядування, отримавши делеговані повноваження, здійснюють управління у сферах освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, інфраструктурного розвитку та інших напрямках, визначених законодавством. При цьому важливо забезпечити високий рівень професіоналізму, прозорості та підзвітності, що сприяє контролю за ефективністю реалізації державних програм. Делегування повноважень сприяє тісній взаємодії між центральними та місцевими структурами, що забезпечує стабільний розвиток територіальних громад і підвищення якості життя їх мешканців [78, с. 196-200].

Теорія дуалізму у місцевому самоврядуванні базується на розмежуванні повноважень між центральною владою та місцевими органами. Серед позитивних сторін цього підходу виділяють підвищення рівня автономії регіонів, що дозволяє адаптувати управлінські рішення до специфіки кожної громади. Така децентралізація сприяє більш оперативному реагуванню на локальні потреби, стимулює розвиток місцевої економіки та забезпечує активну участь громадян у прийнятті рішень.

Проте дуалізм має й негативні аспекти. Розмежування повноважень може викликати суперечності між центральними та місцевими структурами, що іноді призводить до дублювання функцій та неузгодженості політик. Невизначеність у розподілі відповідальності створює можливості для конфліктів, а нерівномірне фінансування місцевих бюджетів може послабити ефективність управління. Отже, хоча теорія дуалізму сприяє децентралізації та підвищенню адаптивності місцевого самоврядування, її успішна імплементація вимагає чіткого регламенту співпраці між рівнями влади для уникнення конфліктних ситуацій.

Іншою теорією організації місцевого самоврядування, на яку необхідно звернути увагу, є концепція соціального обслуговування [5, с. 31].

Концепція соціального обслуговування у місцевому самоврядуванні є ключовим елементом забезпечення соціальної підтримки на регіональному рівні. Вона передбачає інтеграцію різних соціальних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальна допомога та підтримка вразливих груп, в єдину систему, що управляється місцевими органами влади. Завдяки цій концепції формується умовний простір для взаємодії державних установ, недержавних організацій та місцевих громад, що сприяє оперативному реагуванню на соціальні потреби. Реалізація концепції забезпечує децентралізацію процесів управління, підвищує прозорість використання бюджетних коштів та оптимізує розподіл ресурсів. Пріоритетним завданням є розробка стратегій соціального розвитку, які враховують специфіку кожного регіону та забезпечують рівний доступ до послуг. Застосування сучасних інформаційних технологій сприяє підвищенню ефективності управління соціальними програмами, що позитивно впливає на якість життя населення. Таким чином, концепція соціального обслуговування стає основою для гармонійного розвитку місцевих громад. Вона стимулює активну участь громадян у прийнятті рішень, сприяє створенню сприятливого соціального клімату та забезпечує інтегровану систему підтримки, що враховує сучасні виклики та потреби регіонів.

Зазначені вище теорії встановлення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування визначено на міжнародному рівні (зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування[35]), а також на національному рівні – у Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Європейська хартія місцевого самоврядування – це ключовий міжнародний документ, прийнятий Радою Європи, який визначає принципи та стандарти місцевого самоврядування. Основною метою хартії є забезпечення високого рівня автономії місцевих громад та підтримка їх здатності самостійно вирішувати питання місцевого значення. Документ закладає основи для розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого

самоврядування, стимулює розвиток децентралізації, сприяє прозорості у прийнятті рішень та гарантує участь громадян у процесі управління. Хартія визначає принципи субсидиарності, правової визначеності та взаємодії між різними рівнями влади, що сприяє зміцненню демократії та соціальної стабільності. Вона є орієнтиром для держав-учасниць, допомагаючи адаптувати національне законодавство до європейських стандартів та сприяючи розвитку місцевої самоврядної практики у відповідності до сучасних вимог. Хартія сприяє розвитку місцевої демократії та створенню ефективної правової системи, що забезпечує соціальну справедливість. Її впровадження стимулює розвиток регіонів і підвищує довіру між громадянами і владою. Вона сприяє стабільному суспільному розвитку [35].

Місцеве самоврядування є фундаментальною складовою сучасної державності, оскільки воно значною мірою зводиться до самостійного вирішення важливих місцевих проблем. Завдяки децентралізації влади, органи місцевого самоврядування отримують можливість оперативно реагувати на потреби мешканців, розвивати місцеву інфраструктуру, сприяти економічному зростанню та забезпечувати соціальний захист населення. Самостійне прийняття рішень дозволяє адаптувати політику управління до специфічних умов регіону, враховувати місцеві особливості та традиції, що позитивно впливає на якість життя громадян. Водночас, цей підхід стимулює активну участь мешканців у формуванні місцевої політики, підвищує рівень прозорості та відповідальності органів влади. Тому ефективне місцеве самоврядування є запорукою стабільного соціально-економічного розвитку та демократії в Україні.

Розвиток місцевого самоврядування сприяє інтеграції різних сфер суспільного життя, включаючи освіту, культуру, охорону здоров'я та спорт, забезпечуючи ефективну комунікацію між громадянами та владними структурами, що дозволяє швидко вирішувати нагальні проблеми, формувати стратегії та створювати умови для сталого розвитку регіонів. Таке впровадження

сприяє підвищенню якості життя, зміцненню довіри до місцевої влади та використанню бюджетних ресурсів.

Ідея інституційної спроможності органів місцевого самоврядування знайшла у положеннях Основного Закону України, де встановлено, що основою функціонування держави є громада та громадяни, визначаючи положення про суверенітет Українського народу.

Застосування положень державницької теорії місцевого самоврядування знаходить своє підтвердження у збереженні органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, зокрема районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад (ТГ). Ці органи виступають як посередники між центральною владою та місцевими ініціативами, забезпечуючи баланс між державними завданнями та локальними потребами. Державницька теорія наголошує на необхідності інтеграції національних інтересів у систему місцевого самоврядування, що сприяє єдності держави та одночасному врахуванню специфіки окремих регіонів. Районні та обласні ради координують діяльність численних ТГ, узгоджують регіональні стратегії розвитку, впроваджують державні програми та здійснюють контроль за їх виконанням. Вони також сприяють гармонізації діяльності органів влади, що дозволяє уникнути дублювання функцій і конфліктів між різними рівнями управління. Такий підхід забезпечує ефективну децентралізацію, підвищує участь громадян у прийнятті рішень і сприяє зміцненню демократичних інститутів. Таким чином, збереження органів місцевого самоврядування на регіональному рівні є яскравим доказом того, що державницька теорія знаходить своє практичне застосування. Вона об'єднує державні та місцеві інтереси в єдину систему управління, що позитивно впливає на стабільність і розвиток країни.

Місьцеве самоврядування – це система організації влади на рівні територіальних громад, яка дозволяє жителям самостійно вирішувати питання місцевого значення. Її основними характеристиками є: автономність (органи місцевого самоврядування самостійно (без підпорядкування державним

органам) вирішують питання місцевого значення, діючи в межах закону); демократичність (ця система ґрунтується на народовладді; жителі територіальної громади обирають місцеві ради та посадових осіб на вільних виборах і можуть безпосередньо брати участь у вирішенні місцевих питань (громадські слухання, референдуми); фінансова самостійність (органи самоврядування мають власні бюджети і ресурси та мають розпоряджатися коштами від місцевих податків, зборів та дотацій, що дозволяє фінансувати програми й послуги без повної залежності від державних фінансів); відповідальність перед громадою (органи місцевого самоврядування підзвітні громаді; вони зобов'язані прозоро звітувати про свою діяльність та використання коштів; мешканці громади, своєю чергою, мають право оцінювати роботу влади і впливати на неї через вибори чи механізми відкликання посадовців); територіальна організація (місцеве самоврядування здійснюється в межах визначених територіальних громад (сіл, селищ, міст). Система зазвичай багаторівнева – від базового рівня громади до районного та регіонального, що забезпечує управління на різних територіальних рівнях); юридична основа (повноваження і діяльність місцевого самоврядування визначені конституцією та законами; законодавство гарантує автономність цієї влади і встановлює державний нагляд за законністю її рішень, а міжнародні документи (наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування) встановлюють додаткові стандарти ефективного функціонування). Ці характеристики сприяють сталому розвитку територій та ефективному управлінню ресурсами [9].

Інститути системи місцевого самоврядування представляють собою комплекс взаємопов'язаних структур, що сприяють ефективному управлінню територіями та забезпеченню добробуту громадян. Серед них основне місце займають органи місцевої влади, такі як сільські, міські та районні ради, які приймають ключові рішення щодо розвитку територій, планування бюджету та реалізації соціальних програм. Їх діяльність тісно пов'язана з виконавчими структурами – адміністраціями, що забезпечують оперативне впровадження

рішень, контроль за виконанням законодавства та надання адміністративних послуг населенню.

Також важливими є різноманітні громадські організації, ініціативні групи та комітети, що діють як міст між владою та громадою. Вони сприяють врахуванню місцевих потреб, стимулюють участь мешканців у прийнятті рішень та забезпечують зворотній зв'язок. Завдяки інтеграції зусиль усіх цих інститутів досягається збалансований розвиток територій і посилення демократичного управління на місцевому рівні.

Конституція України чітко визначає, що місцеве самоврядування є основою демократичного устрою держави. Воно впроваджується територіальною громадою відповідно до законодавства, що гарантує автономію та самостійність вирішення місцевих питань. Місцеве самоврядування здійснюється як особисто громадянами, так і через створені органи місцевої влади, серед яких місцеві ради та їх виконавчі комітети займають ключове місце. Це забезпечує активну участь населення у прийнятті рішень, спрямованих на розвиток регіону, покращення соціально-економічних умов та вирішення місцевих проблем. Водночас законодавство визначає повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування, встановлює механізми контролю за їх діяльністю, що сприяє прозорості управління. Такий підхід гарантує баланс між централізованою владою та місцевими інтересами, стимулює розвиток громадянського суспільства та зміцнює державний устрій на всіх рівнях.

Місцеве самоврядування в Україні має трирівневу систему, яка складається з базового, районного та обласного рівнів [229].

Кожен рівень має свої органи управління, визначені функції та взаємозв'язки з іншими рівнями влади. Такими рівнями є: базовий рівень, основою якого є територіальні громади, як мешканці одного чи кількох населених пунктів (села, селища або міста), об'єднані постійним проживанням на цій території та спільними інтересами; їх інтереси представляються сільськими, селищними та міськими радами, які обираються жителями громади і

виконують від її імені та в її інтересах функції місцевого самоврядування; базовому рівні рада встановлює політику і приймає рішення, а її виконавчі органи та голова забезпечують їх втілення на практиці; районний рівень, де органами місцевого самоврядування є районні ради і державні адміністрації (район охоплює кілька територіальних громад та є проміжним рівнем адміністративно-територіального устрою; на цьому рівні діє районна рада, що складається з депутатів, обраних мешканцями всіх громад району; районні ради визначені як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст даного району); обласний рівень, де функціонують обласні ради і державні адміністрації; область (регіон) є верхнім рівнем місцевого самоврядування і охоплює сукупність районів та громад області (на рівні області діє обласна рада, що обирається мешканцями області (область поділена на виборчі округи, часто за районами); обласна рада, подібно до районної, є представницьким органом, який представляє спільні інтереси всіх територіальних громад області.

Основні повноваження територіальних громад охоплюють місцеві справи та забезпечення життєдіяльності на своїй території. Згідно із законом, до власної компетенції громад входять питання соціально-економічного розвитку, планування бюджету, управління комунальним майном і землями громади, розвиток ЖКГ (житлово-комунального господарства), місцевий благоустрій, а також забезпечення надання базових послуг у галузях освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту тощо [210].

Повноваження районної ради зосереджені довкола представництва інтересів громад і контролю за виконанням спільних завдань. Районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку району і контролюють їх виконання, затверджують районний бюджет та звіти про його виконання.

Також до компетенції районних рад належить управління спільним майном територіальних громад району (наприклад, спільні заклади освіти чи лікарні

районного значення) та інші питання, віднесені законом до відання району. Взаємовідносини між районною радою і громадами будуються на партнерстві: рада не керує громадами, але може підтримувати їх (через рішення про міжбюджетні трансферти, координацію розвитку інфраструктури між громадами тощо) та узгоджувати міжмуніципальні проекти.

Обласна державна адміністрація відповідає за реалізацію державної політики та законів на території області, а також за виконання рішень обласної ради у межах делегованих повноважень. Зокрема, ОДА готує проекти обласного бюджету та регіональних програм (економічного розвитку, бюджету, екологічних програм тощо) і організовує їх виконання [229]. Обласна рада розглядає ці проекти та затверджує їх, здійснює нагляд за їх реалізацією.

Повноваження обласної ради включають затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку області та контроль за їх виконанням, затвердження обласного бюджету і заслуховування звіту про його виконання, управління об'єктами спільної власності територіальних громад області (наприклад, обласні лікарні, заклади вищої освіти, обласні дороги), вирішення питань, що стосуються всього регіону (розвиток регіональної інфраструктури, транспортного сполучення, екологічна безпека тощо). Обласна рада також може робити подання центральним органам влади щодо питань розвитку регіону, виступати координатором між районами та громадами у випадках, коли потрібне узгоджене рішення на регіональному рівні.

Місцеве самоврядування в Україні організоване таким чином, що кожен рівень діє в межах своєї компетенції автономно, але при цьому існують механізми координації дій та підзвітності між рівнями. Територіальні громади є фундаментом системи і не перебувають у ієрархічному підпорядкуванні районним чи обласним радам [10].

Районні та обласні ради не можуть втручатися у власні повноваження громад, а натомість зосереджуються на спільних справах і інтересах цих громад. Координація здійснюється через участь представників громад у роботі районних

і обласних рад, розробку спільних програм розвитку, угоди між громадами (міжмуніципальне співробітництво) та через діяльність місцевих державних адміністрацій, які забезпечують єдину державну політику на відповідній території [13].

Місцеві державні адміністрації виконують подвійну роль, слугуючи зв'язковою ланкою між центральною владою та самоврядуванням. З одного боку, РДА та ОДА підпорядковані центральній владі: їх голови відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, а також підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (обласні адміністрації контролюють районні). Водночас, у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами (районними чи обласними), держадміністрації підзвітні і підконтрольні цим радам [3].

Це означає, що коли районна чи обласна рада доручає адміністрації виконання своїх рішень (наприклад, реалізацію програми), адміністрація має звітувати перед радою про результати. Таким чином забезпечується взаємний контроль: рада контролює виконання своїх рішень, а адміністрація – законність дій органів самоврядування.

Існують також механізми контролю і стримувань між владою різних рівнів. Обласна чи районна рада має право висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; у разі, якщо таке рішення підтримане двома третинами депутатів ради, Президент України зобов'язаний звільнити голову адміністрації. Це надає представницьким органам важіль впливу на виконавчу вертикаль у разі неналежного виконання місцевих програм чи порушення інтересів громад. З іншого боку, Президент України та уряд здійснюють нагляд за законністю діяльності органів самоврядування: рішення рад, що суперечать закону, можуть бути оскаржені в суді або зупинені в установленому порядку. Голови місцевих державних адміністрацій можуть скасувати незаконні рішення органів нижчого рівня виконавчої влади, а їх власні розпорядження можуть бути скасовані Президентом або вищестоящою адміністрацією, якщо вони суперечать законодавству [22].

Для узгодження дій та обміну досвідом між різними рівнями самоврядування створено асоціації органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України[2], Всеукраїнська асоціація громад[20] тощо), ради регіонального розвитку при облдержадміністраціях, а також проводяться спільні наради за участі представників громад, районів і областей. Такі платформи дозволяють врахувати інтереси громад у рішеннях вищих рівнів та донести регіональні проблеми до центральної влади. В цілому, взаємозв'язки між рівнями місцевого самоврядування в Україні базуються на принципах субсидіарності (передача повноважень якомога ближче до громади), підзвітності та законності, що забезпечується як внутрішнім контролем (рада – адміністрація), так і зовнішнім державним наглядом [24;120].

Отже, в Україні паралельно з системою місцевого самоврядування діє система місцевих органів державної влади. Це означає, що на рівні районів і областей присутні державні адміністрації, які забезпечують виконання законів та державних програм, і водночас співпрацюють з відповідними радами. Така двоїста система (рада – від громади, адміністрація – від держави) іноді стає джерелом конфлікту або дублювання повноважень, проте загальна тенденція реформ (децентралізації) спрямована на чіткіше розмежування функцій і максимальну передачу повноважень на базовий рівень громадам.

Місьцеве самоврядування виконує низку важливих функцій, покликаних забезпечити ефективне управління територіальними громадами та сприяти підвищенню добробуту населення. Передусім воно відповідає за управлінську функцію, що включає планування та ухвалення рішень щодо розвитку громади, формування місцевих програм і стратегій, а також організацію роботи виконавчих органів. Завдяки цьому місцеві ради визначають пріоритети розбудови інфраструктури, контролюють діяльність комунальних служб та координують взаємодію з іншими органами влади.

Друга ключова функція – бюджетно-фінансова. Місьцеві органи самоврядування мають повноваження розробляти та затверджувати бюджет

громади, визначати ставки місцевих податків і зборів, а також спрямовувати кошти на нагальні потреби. Це дозволяє громадам самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, забезпечувати стабільне фінансування соціально-економічних програм, підтримувати заклади освіти, культури й охорони здоров'я. Крім того, завдяки цій функції формується економічний фундамент, необхідний для реалізації проєктів розвитку: будівництва доріг, водогонів, модернізації житлово-комунального господарства тощо.

Третя важлива функція – соціальна та гуманітарна. Органи місцевого самоврядування опікуються сферою освіти, культури, охорони здоров'я і соціального захисту. Вони відповідають за створення належних умов у школах, дитячих садках, лікарнях та соціальних установах, а також за проведення культурних заходів та розвиток місцевих традицій. Ще одна складова – контрольна та регуляторна функція, яка передбачає нагляд за дотриманням законодавства, регулювання торгівлі й підприємництва на місцевому рівні, а також ухвалення рішень про благоустрій, використання земельних ресурсів та охорону довкілля. Усі ці напрями діяльності забезпечують інтегрований підхід до розв'язання проблем громади, роблячи місцеве самоврядування дієвим механізмом реалізації демократії та покращення якості життя мешканців [156; 119].

Досягнення найвищого рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування залежить від часу та умов реалізації функцій. За умовами здійснення функції місцевого самоврядування в Україні зазвичай поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Перші є безпосереднім вираженням ініціативи та повноважень територіальних громад, які реалізуються самостійно, без втручання державних органів. До них належать, наприклад, розробка місцевих програм розвитку, управління комунальним майном, організація житлово-комунального господарства, благоустрій територій, а також розпорядження коштами місцевого бюджету.

Натомість делеговані функції – це ті, що передаються органам місцевого самоврядування державою для виконання на місцях. Вони включають частину адміністративних, соціальних і контрольних завдань, які, згідно із законодавством, вигідніше й ефективніше виконувати на рівні громад. Прикладами можуть слугувати реєстрація актів цивільного стану, надання адміністративних послуг, здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері будівництва чи торгівлі, а також впровадження загальнодержавних соціальних програм.

Таким чином, власні функції відображають автономність і самостійність громад, а делеговані – тісний зв'язок з державною політикою та відповідальність перед центральною владою.

Отже, адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є комплексом заходів, інструментів та правових норм, спрямованих на формування, розвиток і підтримання ефективних структур управління на місцях. Його зміст полягає в упорядкуванні взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування, а також у визначенні чітких правил реалізації владних повноважень, контролю за дотриманням законодавства й дотримання стандартів якості управління.

Ключову роль у цьому механізмі відіграє законодавче регулювання, яке встановлює юридичні межі діяльності місцевих рад, їхніх виконавчих органів і посадових осіб. Саме нормативна база окреслює компетенцію, порядок прийняття рішень, вимоги до прозорості, підзвітності та професійності кадрів. Такі акти, як закони про місцеве самоврядування, про службу в органах місцевого самоврядування, про доступ до публічної інформації та про адміністративні послуги, забезпечують необхідну основу для стабільного функціонування системи.

Важливим елементом виступає організаційне та кадрове забезпечення, яке включає добір, підготовку й підвищення кваліфікації службовців, а також

ефективну структуру управлінських органів. Саме від рівня професійності посадових осіб залежить якість прийняття рішень і результативність реалізації повноважень. Крім того, механізм передбачає чітку процедуру взаємодії з іншими ланками влади та громадськістю: проведення консультацій, публічних слухань, громадських обговорень, що сприяє легітимності ухвалених рішень і посиленню довіри населення.

Також до змісту адміністративно-правового механізму належить система контролю й нагляду, покликана забезпечувати дотримання законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування. Державні органи мають право перевіряти відповідність рішень місцевих рад чинному законодавству, ініціювати скасування незаконних актів, а за необхідності – притягати винних до відповідальності. Усе це формує підґрунтя для ефективного та прозорого управління, що відповідає інтересам громади, гарантує належний рівень послуг і створює передумови для сталого розвитку територій.

1.2 Нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування є ключовим елементом децентралізаційних реформ та ефективного функціонування системи публічного управління в Україні. Вона визначається здатністю органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції, забезпечуючи надання якісних адміністративних послуг населенню. Для забезпечення цієї спроможності необхідна відповідна нормативно-правова база, яка регулює адміністративно-правові механізми підтримки та розвитку місцевого самоврядування.

Основоположні засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування визначаються у положеннях Конституції України.

Конституція України закладає основи функціонування місцевого самоврядування, визначаючи його як одну з основ демократичного ладу держави. У статті 7 Конституції України гарантовано місцеве самоврядування як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Стаття 7 Конституції України встановлює гарантії місцевого самоврядування, визначаючи його як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Це закладає основу демократичного управління на місцевому рівні та забезпечує участь громадян у прийнятті рішень, що впливають на їхнє життя. ісцеве самоврядування здійснюється через відповідні органи – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Вони мають право управляти комунальною власністю, формувати місцевий бюджет, розробляти соціально-економічні програми, забезпечувати громадський порядок тощо. Дана норма відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, що сприяє децентралізації влади та наближенню управлінських рішень до громадян. Гарантія місцевого самоврядування є важливим чинником розбудови демократичного суспільства та підвищення ефективності публічного управління в Україні [58;35].

Отже, важливе значення у розвитку механізму нормативно-правового регулювання забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграють норми Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона встановлює міжнародні стандарти автономії місцевого самоврядування, визначаючи його як одну з основ демократичної держави. Хартія гарантує право громад вирішувати питання місцевого значення, фінансову самостійність, захист від надмірного державного втручання та належне ресурсне забезпечення. Її норми сприяють вдосконаленню законодавства України, зміцненню інституційної спроможності місцевих громад та розвитку децентралізації.

Функціонування служби в органах місцевого самоврядування має бути здатним забезпечити вільне виконання покладених на них функцій, що власне і визначає поняття інституційної спроможності [34, ст.7].

Наступним актом міжнародного значення у сфері забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями була ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи в березні 1980 року та відкрита для підписання 21 травня 1980 року на 2-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування, у Мадриді. Завдяки місцю підписання цей договір часто називають «Мадридською конвенцією». Конвенція набула чинності у грудні 1981 року та стала частиною Європейської договірної серії Ради Європи (ETS №106). Її учасниками є держави-члени Ради Європи, а також інші європейські країни, запрошені до приєднання. Нині більшість країн Європи ратифікували цю Конвенцію (в тому числі Україна приєдналася у вересні 1993 року), що свідчить про загальне визнання важливості транскордонного співробітництва на континенті.

Основна мета Конвенції – створити правові рамки для розвитку співробітництва між прикордонними місцевими громадами та органами влади різних країн. Вона покликана сприяти зміцненню добросусідських відносин і координації зусиль прикордонних регіонів у вирішенні спільних проблем місцевого та регіонального розвитку [177]. Конвенція визначає транскордонне співробітництво як будь-які узгоджені спільні дії або домовленості між територіальними громадами/властями сусідніх держав, спрямовані на поглиблення їх співпраці. В рамках Конвенції місцеві й регіональні органи можуть домовлятися про спільну діяльність у різних сферах, зокрема економічній, соціальній, науково-технічній, культурно-освітній, екологічній, а також щодо надання взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях. Загалом

документ охоплює широкий спектр питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком прикордонних територій, покращенням якості публічних послуг та вирішенням спільних викликів на засадах співробітництва.

Принципами транскордонного співробітництва є: добровільність. (Конвенція ґрунтується на добровільній участі територіальних громад і органів влади у співпраці.; місцеві органи самі ініціюють проекти транскордонного співробітництва, а держави-сторони лише заохочують такі ініціативи та підтримують їх рамковими домовленостями); автономність (взаємодія здійснюється з урахуванням автономії та повноважень місцевого самоврядування. Конвенція чітко зазначає, що транскордонне співробітництво можливе «в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством»); взаємовигідність (транскордонне співробітництво будується на принципі спільної користі для всіх учасників; проекти й угоди розробляються так, щоб враховувати інтереси кожної зі сторін та давати взаємний позитивний ефект; на законодавчому рівні «взаємовигідне співробітництво» закріплене як один із базових принципів державної політики у цій сфері) [56]

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями не наділяє громади новими повноваженнями, а лише дає можливість реалізувати на міжнародному рівні ті функції, які вони вже мають згідно з національним правом. Автономність проявляється і в тому, що сторони співпраці самі узгоджують форму та обсяги спільних дій, діючи на засадах місцевої демократії.

Практика показує, що лише за умови відчутної вигоди для обох сторін – економічної, соціальної чи іншої – партнерство буде сталим. Тому проекти в рамках Конвенції спрямовані на досягнення win-win результатів, щоб кожна громада отримувала певні покращення від співпраці (нові можливості розвитку, доступ до ресурсів сусідів, обмін досвідом тощо).

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями має характер рамкового договору, тому для її реалізації держави-учасниці вживають спеціальних правових заходів у своєму законодавстві. Передусім, сторони Конвенції зобов'язуються усувати юридичні, адміністративні та технічні перешкоди, які можуть гальмувати співробітництво на місцях. З цією метою багато країн внесли зміни до національних законів, щоб надати своїм громадам право вступати в міжнародні партнерства на рівні самоврядування. Наприклад, окремі держави запровадили нові організаційно-правові форми (спільні міжмуніципальні структури) для полегшення такої співпраці

Крім того, уряди сусідніх країн часто укладають двосторонні угоди, спираючись на Мадридську конвенцію, аби конкретизувати умови транскордонної взаємодії (визначити її форми, територіальний охоплення, порядок здійснення тощо) [177].

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями пропонує інструменти для полегшення співпраці: до неї додаються модельні угоди, статuti й контракти, розроблені Радою Європи. Вони служать зразками, на основі яких територіальні громади або держави можуть укласти власні домовленості (ці моделі не мають обов'язкової сили, а лише рекомендаційний характер). Таким чином, держави-учасниці отримали типовий набір правових механізмів – від міжурядових договорів про співробітництво до статутів спільних координаційних органів – який можна адаптувати до своїх потреб. У подальші роки до Конвенції були прийняті додаткові протоколи, що розширюють інструментарій транскордонного співробітництва (зокрема, щодо правового статусу об'єднань та можливості співпраці не лише суміжних територій). Внутрішня імплементація положень Мадридської конвенції та використання передбачених нею механізмів сприяють тому, що місцеве самоврядування реально отримує дієві засоби для налагодження міжнародних партнерств.

Мадридська конвенція стала фундаментом для активізації ролі місцевих органів влади у міжнародній взаємодії. Завдяки їй громади прикордонних регіонів отримали змогу спільно розв'язувати проблеми, які неможливо ефективно вирішити в ізоляції (наприклад, екологічні виклики, інфраструктура, транспортні сполучення тощо) [61]. Транскордонні проекти підвищують спроможність місцевого самоврядування – через обмін досвідом, запозичення кращих практик від сусідів, оптимізацію надання послуг – і ведуть до загального зміцнення прикордонних громад. Формується культура співпраці на рівні міст і регіонів, що є важливою складовою децентралізації та демократичного врядування.

Мадридська конвенція дала поштовх створенню численних єврорегіонів, транскордонних асоціацій та побратимських зв'язків між містами по всій Європі. Такі партнерства сприяють не лише економічному розвитку, а й соціальному зближенню громад по обидва боки кордону. У процесі регулярної співпраці стираються історичні упередження, налагоджуються дружні стосунки між населенням сусідніх країн. Це підвищує рівень довіри і взаєморозуміння, що особливо цінно для регіонів, які раніше могли мати напружені відносини. Транскордонні ініціативи в галузях культури, освіти, молодіжних обмінів зміцнюють гуманітарні зв'язки та формують «європейську ідентичність» на місцевому рівні. В результаті прикордонні території перетворюються на своєрідну «Європу в мініатюрі», де практикуються принципи взаємоповаги і співжиття різних народів.

Транскордонне співробітництво є потужним чинником економічного зближення прикордонних регіонів. Спільні проекти в сфері торгівлі, інфраструктури, туризму та регіонального планування дозволяють ефективніше використовувати ресурси та потенціал суміжних територій. Мадридська конвенція, стимулюючи такі проекти, фактично сприяє вирівнюванню рівня розвитку прикордонних районів з внутрішніми районами держав. Покращення доріг, спрощення перетину кордону, створення транскордонних ринків праці –

все це веде до зростання добробуту населення по обидва боки кордону [53]. Крім того, економічна взаємодія підсилює політичну стабільність: взаємовигідні господарські зв'язки формують спільний інтерес у мирі та процвітанні. Недарма вважається, що транскордонна співпраця – це інструмент зміцнення миру і добросусідства в Європі, який одночасно приносить конкретні плоди у вигляді нових інвестицій, робочих місць і ринків збуту. У ширшому сенсі, імплементація Конвенції сприяє утвердженню в Європі спільного правового простору, де повага до демократії та верховенства права поєднується з прагненням до спільного розвитку.

Європейська рамкова конвенція 1980 року стала ключовим міжнародно-правовим інструментом, що заклав основу для співпраці прикордонних громад у Європі. Вона забезпечила необхідні умови – від правових принципів до конкретних механізмів – аби місцеві та регіональні влади різних держав могли разом працювати над вирішенням спільних завдань. У перспективі це суттєво посилило міжрегіональний розвиток, перетворивши прикордонні території з периферії на осередки активної взаємодії і інтеграції. Конвенція продемонструвала, що добровільна, автономна і взаємовигідна співпраця на місцевому рівні є дієвим шляхом до єдності Європи та процвітання її регіонів [34].

Зазначений акт в межах даного дослідження відіграє важливе значення, адже є нормативним базисом для сприяння розвитку транскордонного співробітництва як ознаки інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що визначається як «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» [176, с. 254].

Додатково питання прикордонного врядування урегульовано на міжнародному рівні у підписаній Україною Утрехтською декларацією.

Утрехтська декларація була прийнята на 16-й сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, яка відбулася 16-17 листопада 2009 року в місті Утрехт, Нідерланди. Цей документ підкреслює важливість доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях як ключового елемента демократичного суспільства та стійкого розвитку. Декларація акцентує увагу на необхідності зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування через кілька стратегічних напрямків: підвищення компетентності та професіоналізму, що пов'язується із рекомендаціями впровадження програм навчання та підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме ефективнішому управлінню та наданню послуг населенню; забезпечення фінансової автономії, що визнається через необхідність надання органам місцевого самоврядування достатніх фінансових ресурсів та можливостей для їх мобілізації, що дозволить їм ефективно виконувати свої повноваження та забезпечувати потреби громад; сприяння громадській участі, що пов'язується із важливістю залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні, що підвищує прозорість, підзвітність та довіру до органів влади; використання експертної підтримки Ради Європи, що пов'язується із створенням можливості залучення експертів Ради Європи для оцінки, надання правової та політичної допомоги, а також розробки програм з підвищення компетентності органів місцевого самоврядування. Утрехтська декларація слугує орієнтиром для країн-членів Ради Європи у вдосконаленні місцевого врядування, сприяючи зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та забезпеченню принципів доброго врядування [182].

Таким чином, міжнародні акти, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування, Мадридська конвенція, Утрехтська декларація та інші, закріплюють автономне право органів місцевого самоврядування здійснювати дії в інтересах жителів територіальних громад. Вони визначають принципи субсидіарності, фінансової автономії та громадської участі, що дозволяє

громадам самостійно вирішувати питання розвитку територій. Це сприяє підвищенню інституційної спроможності, залученню інвестицій, зміцненню міжмуніципального співробітництва та реалізації ефективної політики місцевого розвитку на основі демократичних європейських стандартів.

Як вже зазначалось важливе значення у нормативно-правовому регулюванні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграють процеси із ухвалення двосторонніх угод та договорів між Україною та міжнародними та зарубіжними суб'єктами. Однією із таких важливих двосторонніх угод є Угода між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку - друга фаза». Угода між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – друга фаза» була підписана 8 липня 2019 року. Ця угода є продовженням першої фази програми «U-LEAD з Європою», спрямованої на підтримку децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні [180]. Зараз триває друга фаза цієї програми із підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, основними цілями є визначено: посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (забезпечення належного рівня компетентності та ресурсів для ефективного управління на місцевому рівні); підвищення підзвітності та прозорості (впровадження механізмів, які сприяють відкритості діяльності місцевих органів влади та залученню громадськості до процесу прийняття рішень); сприяння сталому розвитку громад (підтримка проектів, що стимулюють економічний розвиток, покращують інфраструктуру та підвищують якість життя мешканців) [180]. Ключовими компонентами програми є: навчання та підвищення кваліфікації (організація тренінгів, семінарів та обмінів досвідом для посадових осіб місцевого самоврядування); консультаційна підтримка (надання експертної допомоги у розробці стратегій розвитку, бюджетування та

впровадженні реформ); фінансова підтримка (надання грантів на реалізацію проектів місцевого розвитку, модернізацію інфраструктури та покращення надання послуг населенню) [109]. Очікуваними результатами «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – друга фаза» є: підвищення ефективності управління (органи місцевого самоврядування зможуть краще планувати та реалізовувати місцеві політики, враховуючи потреби громад); зміцнення довіри громадян (завдяки підвищенню прозорості та підзвітності, мешканці матимуть більше довіри до місцевої влади); сталий розвиток територій (реалізація проектів, спрямованих на економічне зростання, соціальний добробут та екологічну стійкість громад).

Програма «U-LEAD з Європою» є важливим елементом підтримки України на шляху до децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування, сприяючи інтеграції європейських стандартів управління та розвитку на місцевому рівні.

Програма «U-LEAD з Європою» підтвердила, що реформа децентралізації органів місцевого самоврядування є найбільш ефективною для розвитку України, в межах реалізації було внесено ряд концептуальних змін до чинного національного законодавства, зокрема, до Бюджетного кодексу України [180], а також внесення інших змін до чинного законодавства у частині врегулювання процедур реалізації здійснення фінансових операцій за участі органів місцевого самоврядування, укладення та виконання контрактів на здійснення публічних закупівель та надання грантів.

У Конституції України міститься окремий розділ XI «Місцеве самоврядування», що визначає правовий статус, систему, повноваження органів місцевого самоврядування та їх взаємодію з державними органами. Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Органами місцевого самоврядування є ради (сільські, селищні, міські) та їхні виконавчі органи. Стаття 141 Конституції України встановлює порядок формування органів

місцевого самоврядування, зокрема вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Стаття 142 Конституції України закріплює матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, включаючи комунальну власність та місцеві бюджети. Стаття 143 Конституції України визначає повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління майном, бюджетами, місцевими податками, розвитком інфраструктури. Стаття 144 Конституції України передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими, але можуть бути оскаржені в суді. Стаття 145 Конституції України гарантує судовий захист місцевого самоврядування, а стаття 146 Конституції України визначає додаткові законодавчі гарантії. Цей розділ забезпечує правову основу децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні, забезпечення його інституційної спроможності [58;11;31;6].

Законодавче забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування встановлюється такими нормативно-правовими актами, як : Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), що є базовим нормативним актом, що визначає повноваження, правовий статус, механізми управління та взаємодії органів місцевого самоврядування[145]; Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що регламентує кадрову політику, вимоги до посадових осіб та їх повноваження[151]; положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які забезпечують створення правових підстав для процесу децентралізації та об'єднання громад для підвищення їхньої спроможності[127]; Законом України «Про державну службу», де визначено механізми взаємодії державних органів із органами місцевого самоврядування[126]; Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», що встановлює правила адміністративного поділу країни, що впливає на організацію місцевого управління [123].

Особливе значення у забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграє нормативне регулювання виконання ними делегованих повноважень, що розширює коло їх можливостей та обсяг владного впливу, надає відповідну систему адміністративно-управлінських засобів реалізації функцій та задач, що стоять перед сучасною державою [92, с. 7; 172, с. 217].

Як зазначає Н.В. Теремцова: «Основне призначення нормативно-правового регулювання полягає в тому, щоб упорядкувати суспільні відносини, які виникають між фізичними та юридичними особами, як між собою, так і між ними та суб'єктами публічної адміністрації зокрема» [173].

Нормативно-правове регулювання делегування необхідне для забезпечення чітких правових гарантій у відносинах між різними рівнями влади. Чітко визначені законом повноваження запобігають конфліктам компетенції та правовій невизначеності. Конституція України прямо передбачає, що органам місцевого самоврядування «можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [97]. Тобто делегування здійснюється виключно на підставі закону, який визначає обсяг і порядок передачі функцій. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює, що такі делеговані повноваження передаються виконавчим органам рад [160]. Таким чином, нормативне регулювання встановлює прозорий механізм делегування, забезпечує від дублювання функцій та забезпечує передбачуваність і законність у діяльності як центральної, так і місцевої влади.

Передача повноважень обов'язково пов'язана з питанням їх фінансового забезпечення, що вимагає правового врегулювання. Щоб делеговані функції виконувалися ефективно, місцеві органи мають отримати достатні ресурси для їх реалізації. Недопустимо, щоб держава перекладала на місця нові обов'язки без відповідного фінансування – це створювало б «непідкріплені ресурсами мандати». Тому законодавство повинно закріплювати механізми фінансування делегованих повноважень і відповідальність держави за надання ресурсів.

Конституція України встановлює, що держава фінансує здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або шляхом закріплення за місцевими бюджетами окремих загальнодержавних податків [16].

Це означає, що центральна влада зобов'язана забезпечити громади фінансовими ресурсами (або майном) для виконання доручених їм державних функцій. Наявність такої норми в Основному Законі підкреслює важливість правового врегулювання фінансових питань делегування: детальні закони та бюджетні процедури мають гарантувати реалізацію цього конституційного принципу на практиці. Встановлення прозорих правил щодо субвенцій, дотацій чи зарахування податків дозволяє уникнути ситуації, коли місцеве самоврядування несе витрати без належної підтримки держави.

Ефективне виконання переданих функцій потребує налагоджених механізмів підзвітності та контролю, що також обумовлює нормативне регулювання. Держава, делегуючи свої повноваження, не втрачає інтересу в належному їх виконанні, тому має право контролювати, як місцева влада реалізує ці функції. Закон визначає форми такого контролю та звітності, аби забезпечити баланс між автономією місцевого самоврядування і дотриманням державних стандартів. Згідно з конституційними та законодавчими нормами України, у питаннях здійснення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [16]. Тобто виконавчі органи рад, виконуючи доручені державою завдання, перебувають під наглядом центральних органів (наприклад, місцевих державних адміністрацій або префектур у майбутньому). Такі правові положення створюють систему звітності: місцева влада зобов'язана інформувати державу про хід виконання делегованих програм, дотримуватися встановлених процедур, а держава має інструменти втручання у разі порушень чи неефективності. Встановлення в законах чітких меж та форм контролю запобігає як безконтрольності на місцях, так і надмірному втручанню центру – контроль

здійснюється лише в межах, визначених законом, і в основному з питань законності та відповідності державним стандартам. Таким чином, нормативно прописані механізми підзвітності гарантують відповідальність органів самоврядування за доручені справи та довіру з боку держави.

Ще однією причиною врегулювання делегування повноважень на законодавчому рівні є прагнення відповідати європейським підходам і міжнародним стандартам у сфері місцевого самоврядування. Більшість демократичних країн дотримуються принципу субсидіарності: публічні повноваження реалізуються тим рівнем влади, який знаходиться найближче до громадян і може здійснити їх найефективніше. Цей принцип закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала і взяла за основу своєї реформи. Зокрема, Хартія передбачає, що основні повноваження місцевих органів повинні визначатися конституцією або законом, а при делегуванні функцій центром громадам останні мають, по можливості, свободу дій для врахування місцевих особливостей [35]. Вітчизняна реформа місцевого самоврядування спирається на положення цієї Хартії та найкращі світові стандарти управління [59]. Це означає, що Україна зобов'язана запровадити такі норми делегування, які відповідають міжнародно визнаним принципам – серед них повага до місцевої автономії, законодавче визначення компетенцій, адекватність фінансових ресурсів делегованим завданням та пропорційний нагляд держави. Нормативно-правове регулювання делегування повноважень дозволяє врахувати цей європейський досвід: чітко розподілити сфери відповідальності, гарантувати громадам необхідні ресурси і захистити їх від довільного втручання, водночас забезпечивши відповідність української системи управління критеріям, закріпленим у міжнародних документах. Це сприяє підвищенню якості місцевого самоврядування та зміцненню демократичних засад управління на місцях згідно з найкращими зарубіжними практиками.

Отже, нормативно-правове регулювання процесу делегування повноважень обумовлене цілою низкою факторів. Воно служить цілям

децентралізації та ефективного управління, забезпечує правову визначеність і належне фінансування делегованих функцій, встановлює необхідні механізми підзвітності, а також приводить систему місцевого самоврядування у відповідність до європейських та світових стандартів. Кожен із розглянутих аспектів – від розмежування компетенцій до фінансових гарантій – підтверджує необхідність чіткого законодавчого врегулювання, без якого неможливе успішне та стабільне виконання переданих повноважень на місцевому рівні. Це створює основу для ефективної взаємодії державної влади та самоврядування, забезпечуючи розвиток громад і реалізацію принципу «влада – в інтересах громадян» на практиці.

Дотримання положень статті 142 Конституції України пов'язується із встановленням матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування, що несуть відповідальність за належне використання рухомого і нерухомого майна, що їм належить, забезпечення акумуляції надходжень до доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, як власності територіальних громад, досягнення ефективності використання об'єктів права спільної власності, що визначається як критерії дотримання повноти самоврядної влади [62, с.49].

В основу нормативного забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування покладено концепцію дуалізму повноважень. Дуалізм місцевого самоврядування – це концепція, яка передбачає взаємодію двох складових у системі місцевого самоврядування: власної (самостійної) компетенції територіальних громад і делегованих повноважень, що передаються від державної влади. Такий підхід зумовлює подвійний правовий статус органів місцевого самоврядування, які одночасно здійснюють функції самоуправління та реалізують державні завдання.

Даний феномен характерний для більшості європейських демократичних країн і закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і

делеговані функції. В Україні дуалістична модель відображена в Конституції України, де зазначено, що місцеве самоврядування здійснює самостійне управління справами громади (ст. 140), а також може виконувати делеговані функції державної влади (ст. 143). Основними характеристиками дуалізму місцевого самоврядування є : розмежування компетенцій – власні повноваження спрямовані на вирішення питань місцевого значення, а делеговані – на реалізацію державної політики; фінансове забезпечення – держава зобов'язана фінансувати виконання делегованих повноважень; контроль і підзвітність – у питаннях делегованих функцій органи місцевого самоврядування підконтрольні державній владі.

Дуалізм місцевого самоврядування забезпечує баланс між локальною автономією та державним управлінням, сприяючи ефективній реалізації публічної влади на місцевому рівні [62, с.49-50].

Вище зазначене обумовлює актуальність та практичну цінність, яку відіграють нормативно-правові акти ЦОВВ та акти місцевих органів виконавчої влади, що мають регіональне значення.

У ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено перелік повноважень, що можуть бути делеговані відповідним місцевим державним адміністраціям: «1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових місцевих програм підготовки територіальної оборони та підготовки населення до участі в русі національного спротиву, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради; 2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку, розвитку молоді відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України; 3) забезпечення збалансованого

економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України; 5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; 6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища; 7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; 8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту; 9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; 10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; 11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами; 12) видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, розташованих на територіях територіальних громад, у яких не утворені уповноважені органи містобудування та архітектури; 13) забезпечення

відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді; 14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; 15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; 16) координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів; 17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; 18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами; 19) сприяння розвитку молодіжної інфраструктури, молодіжних центрів, інших суб'єктів молодіжної роботи» [145].

Отже, в чинному законодавстві України встановлено перелік повноважень, делегування яких допускається місцевим органам виконавчої влади, що має можливість диференціювати сфери впливу та обсяги відповідальності владних

суб'єктів, що безумовно позитивно впливає на визначення рівня інституційної спроможності місцевого самоврядування.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлюється, що процес делегування повноважень місцевим державним адміністраціям має супроводжуватися передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, що здатні забезпечити виконання необхідного обсягу задач та цілей, що стоять перед владними суб'єктами [146].

Згідно з Конституцією України (ст. 143) та Законом України «Про місцеве самоврядування», МДА підзвітні та підконтрольні відповідним місцевим радам у частині виконання делегованих повноважень. Делеговані повноваження – це функції, передані місцевими радами державним адміністраціям для реалізації певних завдань у сфері соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства тощо. Відповідні ради мають право контролювати їх виконання, заслуховувати звіти та висловлювати недовіру головам МДА. Таким чином, хоча МДА підпорядковуються Президенту України та Кабінету Міністрів, вони зобов'язані враховувати рішення місцевих рад, що забезпечує баланс державного управління та місцевого самоврядування. Це дозволяє ефективно поєднувати централізоване керівництво з децентралізованими механізмами прийняття рішень [146].

Не слід ототожнювати процес делегування повноважень із взаємодією між відповідними суб'єктами, оскільки вони мають різну правову природу. Делегування передбачає передачу певних функцій разом із відповідними правами та обов'язками органу, який їх отримує. При цьому він має право самостійно використовувати фінансові ресурси, виділені для реалізації цих завдань, а також несе повну юридичну відповідальність за їх виконання.

Натомість взаємодія ґрунтується на рівноправному співробітництві, де обидві сторони спільно працюють задля досягнення визначених цілей, не передаючи одна одній обов'язків чи відповідальності. Це партнерські відносини, що базуються на координації зусиль, а не на передачі владних повноважень.

Згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлюється коло повноважень, що можуть бути делеговані місцевим органам виконавчої влади. Зокрема:

1) надання висновку щодо відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад чи добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади, а у разі виявлення невідповідності повертає його на доопрацювання [127];

2) здійснення заходів з метою забезпечення організаційної підтримки та інформаційно-просвітницького сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до об'єднаних територіальних громад [127];

3) внесення пропозицій щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді;

4) розробка перспективного плану формування територій громад, який Рада міністрів Автономної Республіки Крим чи відповідної обласної державної адміністрації подає на затвердження Кабінету Міністрів України.

Крім того здійснення делегування повноважень допускається в порядку дії Закону України «Про органи самоорганізації населення» [148]. Згідно з цим законом, місцеві ради можуть передавати органам самоорганізації населення окремі повноваження, надаючи їм відповідні ресурси для їх реалізації. Це може стосуватися управління комунальним майном, благоустрою, соціальних програм, житлово-комунальних послуг та інших питань місцевого значення.

При цьому ОСН не отримують повної автономії у здійсненні таких функцій, а діють у межах, визначених рішенням відповідної ради. Важливо, що разом із переданими повноваженнями органи самоорганізації населення несуть відповідальність за їх належне виконання та можуть використовувати фінансові ресурси, виділені місцевою владою.

Цей механізм сприяє посиленню громадської участі у місцевому управлінні та підвищенню ефективності вирішення питань розвитку територій (ст. 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення») [148].

Згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» допускається делегування повноважень у сферах: виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [152].

Відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» регламентуються нормативні засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування [121]. Відповідно до ст. 1 Закону України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI встановлюється, що «асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (далі - асоціації) - добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку» [121].

Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань виконують такі повноваження, що можуть бути за функціональним змістом згруповані у такі підсистеми, як: *організаційні* (об'єднує зусилля органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних

територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; розробляє та подає державним органам пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду у порядку; засновує медіа, здійснює видавничу діяльність; організовує або бере участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проект чи програму місцевого і регіонального розвитку); *інформаційні* (сприяє методичному забезпеченню навчання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, спеціалістів, які працюють у системі місцевого самоврядування, та підготовці, перепідготовці і підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; надає методичну, правову та інформаційну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень; сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації; узагальнює та поширює досвід діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку; сприяє органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України); *прогностичні* (готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників; готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення; готує висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що

стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; готує пропозиції до Положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування); *захисні* (обстоює інтереси територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань; представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті державними органами рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій); інші повноваження [121;89].

Забезпеченню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування сприяє функціонування Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, що був створений відповідно до Указу Президента України від 19 грудня 1995 року № 1167/95. Основною метою його діяльності було сприяння розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні [125]. Основні завдання Фонду включають: сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування, що полягають у розробці та впровадженню нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів влади, забезпечення їх відповідності європейським стандартам; вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування, що пов'язується із здійсненням аналізу практик інших країн, адаптацією найкращих з них до українських реалій, розробка методичних матеріалів для органів місцевого самоврядування; надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування, що проявляються в організації навчальних семінарів, тренінгів, консультацій для посадових осіб місцевого самоврядування з питань управління, фінансів, права тощо; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, що проявляється у налагодженні контактів з міжнародними

організаціями, участь у спільних проектах, обмін досвідом з іноземними партнерами; підтримка ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності місцевого самоврядування, що вимагає фінансування та організаційної підтримки проектів, спрямованих на покращення інфраструктури, соціальних послуг, економічного розвитку громад. Діяльність Фонду спрямована на створення сприятливих умов для розвитку місцевого самоврядування в Україні, підвищення його ефективності та відповідності сучасним викликам.

Згідно із Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки до першочергових завдань, впровадження яких вимагається задля підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є реалізації процесів децентралізації (делегування) повноважень з надання адміністративних послуг [28], що передусім пов'язується із необхідністю вирішення питання обчислення розміру оплати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору), а також із удосконаленням здійснення оцінки та моніторингу якості надання адміністративних послуг.

На основі здійсненого аналізу необхідно зробити висновок, що до проблем нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах необхідно віднести: недосконалість нормативного забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування; обмеженість кадрових ресурсів та професійної підготовки службовців; неузгодженість між державними та місцевими органами влади; необхідність удосконалення механізмів громадської участі в управлінні. До перспектив розвитку нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно віднести: подальше вдосконалення законодавчої бази відповідно до європейських стандартів; розвиток цифровізації адміністративних процесів; запровадження нових моделей фінансової децентралізації; посилення співпраці з міжнародними партнерами щодо розвитку інституційної спроможності місцевого самоврядування.

Отже, забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні є складним, багатокомпонентним процесом, що вимагає узгодженого правового регулювання. Адміністративно-правовий механізм відіграє ключову роль у цьому процесі, включаючи законодавчі, фінансові, кадрові та організаційні механізми. Удосконалення нормативно-правового регулювання дозволить забезпечити ефективність місцевого самоврядування та покращити якість адміністративних послуг для громадян.

1.3 Принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Побудова функціонально та інституційно спроможної територіальної громади полягає у створенні механізмів із забезпечення надання публічних послуг на належному рівні, залученості громадськості та суспільства до ухвалення управлінських рішень та розвитку демократії та свободи.

Метою формування інституційно спроможних територіальних громад є забезпечення високого рівня якості надання публічних послуг населенню. Це досягається шляхом об'єднання дрібних адміністративно-територіальних одиниць у більші та економічно сильніші громади, які здатні ефективніше виконувати функції місцевого самоврядування. Одним із ключових принципів, що лежать в основі цього процесу, є принцип «економії на масштабах». Збільшення розмірів громади дозволяє оптимізувати витрати на утримання адміністративного апарату, інфраструктури та інших ресурсів, що у підсумку сприяє раціональному використанню бюджетних коштів.

Крім того, великі об'єднані громади мають ширший доступ до фінансових ресурсів, включаючи державні субвенції, інвестиції та міжнародну технічну допомогу. Це, своєю чергою, підвищує їхню спроможність розробляти та реалізовувати проєкти місцевого розвитку, покращувати якість соціальних, освітніх, медичних, адміністративних та інших послуг. Інституційна

спроможність громади передбачає наявність ефективної управлінської структури, професійного кадрового потенціалу, сучасних інструментів управління та чіткої нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування.

Таким чином, створення інституційно спроможних територіальних громад є не лише адміністративною реформою, а й важливим кроком до підвищення добробуту населення, зміцнення місцевої демократії та сталого соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналіз практики функціонування ефективних територіальних громад у різних країнах світу свідчить про те, що найбільш результативно органи місцевого самоврядування працюють у громадах із чисельністю населення від 25 до 250 тисяч осіб. Саме в цьому діапазоні спостерігається оптимальне співвідношення між масштабом управління, доступністю послуг для мешканців та ефективністю використання фінансових і адміністративних ресурсів. Такі громади мають достатній людський і економічний потенціал для забезпечення високої якості публічних послуг, розвитку інфраструктури, реалізації інвестиційних проєктів і впровадження інновацій. Водночас вони залишаються досить компактними, щоб забезпечити належний рівень залучення громадян до процесів управління та зберігати тісний зв'язок між владою і населенням. Отже, формування територіальних громад у межах зазначеного демографічного діапазону може розглядатися як один із ключових чинників забезпечення їхньої інституційної спроможності та ефективності місцевого самоврядування [164].

У процесі укрупнення територіальних громад спостерігається тенденція до підвищення їхньої спроможності надавати широкий спектр публічних послуг, включаючи капіталомісткі та інфраструктурно складні напрями, такі як охорона здоров'я, освіта, комунальне господарство, транспортне забезпечення тощо. Великі громади, завдяки розширеній фінансовій базі, кадровим ресурсам та організаційним можливостям, здатні не лише забезпечити стабільне функціонування базових сервісів, але й інвестувати у розвиток нових послуг

вищої якості. Це створює умови для зростання рівня добробуту населення, підвищення конкурентоспроможності територій та ефективнішого використання ресурсів.

Водночас, наукові дослідження та зарубіжна практика звертають увагу на потенційні ризики, пов'язані з укрупненням громад. Зокрема, існує ймовірність зростання витрат на адміністрування, логістику, обслуговування віддалених населених пунктів, а також збільшення управлінської складності. Це може знижувати очікувану ефективність від об'єднання. Отже, хоча укрупнення територіальних громад справді підвищує їхню інституційну та функціональну спроможність, цей процес потребує ретельного планування, врахування місцевих особливостей і збалансованого підходу до управління публічними фінансами та ресурсами.

Аналіз практичної реалізації реформ місцевого самоврядування в європейських країнах демонструє, що в більшості випадків укрупнення територіальних громад та посилення їхньої інституційної спроможності супроводжувалося суттєвим підвищенням якості надання публічних послуг. Зокрема, об'єднані громади отримали змогу більш ефективно використовувати фінансові, людські та організаційні ресурси, що позитивно вплинуло на доступність, різноманітність та якість сервісів для населення. Реформа децентралізації сприяла зміцненню управлінського потенціалу на місцях, покращенню системи управління, прозорості прийняття рішень та більшій відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами. У багатьох країнах також спостерігалось зростання довіри населення до місцевої влади та активізація громадської участі у вирішенні питань розвитку територій. Отже, європейський досвід підтверджує, що послідовне проведення реформ з укрупнення громад та розширення їхніх повноважень створює передумови для формування ефективної системи місцевого самоврядування, здатної задовольняти потреби мешканців на якісному рівні [166].

Підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у контексті розвитку демократії участі має подвійний характер. З одного боку, в умовах укрупнення територіальних громад і розширення функціональних повноважень органів місцевого самоврядування зростає рівень відповідальності за надання публічних послуг, що, своєю чергою, стимулює зростання громадського інтересу до місцевої політики. Громадяни починають активніше стежити за діяльністю місцевої влади, виявляють більшу зацікавленість у прийнятті рішень, що безпосередньо впливають на їхнє повсякденне життя. З іншого боку, у великих і густонаселених громадах створюються сприятливі умови для розвитку політичної культури, проведення змістовних публічних дискусій і налагодження ефективної комунікації між владою та громадянами. Це сприяє підвищенню рівня залучення населення до процесів місцевого врядування, зміцненню механізмів громадського контролю та формуванню сталих інститутів демократії участі, що є важливою складовою ефективною системи місцевого самоврядування [174].

У процесі укрупнення малих територіальних громад у більш великі адміністративні одиниці може спостерігатися зниження можливостей для безпосереднього спілкування громадян з представниками органів місцевого самоврядування. Такий процес потенційно призводить до збільшення дистанції між владою та мешканцями, що негативно позначається на рівні прозорості та підзвітності місцевих органів. Зменшення частоти особистих контактів із посадовими особами може послабити взаємозв'язок між управлінськими структурами й громадянами, ускладнюючи механізми участі населення в ухваленні рішень. Водночас, у менших громадах зберігається більше можливостей для прямої комунікації між жителями та представниками влади. Це забезпечує тісніший зв'язок між виборцями та органами місцевого самоврядування, сприяє формуванню довіри, зміцненню демократичних інститутів та підвищенню підзвітності управлінських структур. Таким чином, при формуванні великих громад необхідно враховувати виклики, пов'язані з

комунікацією, та запроваджувати ефективні механізми зворотного зв'язку для збереження відкритості та прозорості місцевої влади [181].

Реформа децентралізації в Україні, офіційно розпочата у 2014 році, стала однією з ключових структурних реформ, спрямованих на модернізацію системи управління та зміцнення місцевого самоврядування. Основною метою реформи було передання значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від центральної влади органам місцевого самоврядування для підвищення ефективності управління територіями, розвитку громад і наближення публічних послуг до громадян.

Центральним елементом децентралізації стало формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), створених на основі добровільного об'єднання сільських, селищних і міських рад. Унаслідок реформи громади отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, розширені фінансові ресурси, зокрема право на управління місцевими податками, а також повноваження у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та місцевого економічного розвитку.

Значну роль у впровадженні реформи відіграли зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, а також прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [127]. До 2020 року більшість громад країни було об'єднано в інституційно спроможні адміністративні одиниці. У 2020 році завершився ключовий етап реформи – проведено адміністративно-територіальне укрупнення районів та затверджено новий адміністративно-територіальний устрій.

Реформа децентралізації, розпочата в Україні у 2014 році, стала фундаментальним кроком на шляху трансформації системи публічного управління та розвитку місцевого самоврядування. Одним із ключових її результатів стало створення передумов для розбудови ефективної моделі місцевої демократії, заснованої на принципах прозорості, підзвітності та участі громадян у прийнятті рішень. Центральним завданням реформи було

забезпечення належної інституційної спроможності територіальних громад, особливо в частині надання якісних і доступних публічних послуг. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, посилення їх фінансової самостійності та оптимізація адміністративно-територіального устрою мали на меті створення умов, за яких громади здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення. Забезпечення ефективного управління ресурсами, розвиток інфраструктури та підвищення якості життя населення стали основними орієнтирами реформи. Таким чином, децентралізація стала важливим чинником зміцнення місцевої влади та розвитку спроможних територіальних громад.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 2015 року закріплено умови, настання яких дозволяє зробити висновок про відповідність територіальної громади та її органів місцевого самоврядування критеріям інституційної спроможності. Категорія «спроможна громада» був закріплений у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [135]. Так, згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «проектна спроможна територіальна громада <...> - територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [135;80].

Отже, спроможність територіальних громад (ТГ) в Україні передусім слід розглядати як їхню здатність забезпечувати якісне, ефективне та безперервне надання основних публічних послуг населенню. Це охоплює широкий спектр функцій, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту та

адміністративних послуг. Високий рівень спроможності громади передбачає не лише наявність фінансових і матеріальних ресурсів, а й відповідну управлінську, організаційну та кадрову базу, яка забезпечує ефективне використання цих ресурсів для задоволення потреб мешканців.

Інституційно спроможна громада здатна планувати свій розвиток, залучати інвестиції, управляти майном і інфраструктурою, забезпечувати фінансову стабільність та оперативно реагувати на виклики. Така громада функціонує на засадах прозорості, підзвітності та залучення громадськості до процесів прийняття рішень. У межах децентралізаційної реформи в Україні саме забезпечення спроможності територіальних громад стало ключовою умовою для досягнення цілей реформи - формування ефективної, демократичної та результативної системи місцевого самоврядування, здатної задовольняти потреби населення на якісно новому рівні [81;85].

Підвищення управлінської спроможності територіальних громад у процесі реалізації реформи децентралізації є одним із ключових завдань трансформації системи публічного управління в Україні. Ефективна реалізація цього завдання вимагає чіткого перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Такий перерозподіл має ґрунтуватися на принципі субсидіарності, відповідно до якого повноваження повинні реалізовуватись на тому рівні, який є найближчим до громадянина й водночас найбільш спроможним забезпечити їх якісне виконання.

Зміцнення управлінського потенціалу територіальних громад є неможливим без реформування адміністративно-територіального устрою. Створення нових, укрупнених громад, здатних виконувати делеговані функції та самостійно здійснювати місцеве управління, потребує відповідного коригування повноважень органів державної влади на обласному, районному та місцевому рівнях. Зокрема, функції державних адміністрацій мають бути переглянуті з урахуванням нової конфігурації адміністративних одиниць і передачі значної частини компетенцій органам місцевого самоврядування.

Реалізація принципу субсидіарності сприяє створенню більш гнучкої та ефективної системи управління, в якій кожен рівень влади виконує ті завдання, які він може реалізувати найкраще, виходячи з наявних ресурсів, досвіду та організаційних можливостей. Такий підхід забезпечує не лише ефективне надання публічних послуг, а й підвищення прозорості, підзвітності та участі громадян у процесах місцевого врядування. У підсумку, саме через системний перерозподіл повноважень та оновлення територіальної організації влади досягається стійке підвищення управлінської спроможності територіальних громад.

На другому етапі реформи децентралізації, який розпочався в Україні у 2019 році, основна увага була зосереджена на зміцненні спроможності територіальних громад, зокрема в контексті забезпечення базових публічних послуг на належному рівні. Цей етап відзначився переходом від добровільного до адміністративно регульованого об'єднання територіальних громад, що дозволило завершити формування нової системи адміністративно-територіального устрою базового рівня. Важливою складовою цього процесу стало створення спроможних громад, які не лише мають фінансові ресурси, а й володіють відповідними управлінськими, кадровими та інфраструктурними можливостями для виконання покладених на них функцій.

Завданням другого етапу реформи стало не лише укрупнення територіальних одиниць, а й забезпечення їх реальної здатності самостійно організувати надання життєво важливих публічних послуг, зокрема в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, транспорту та адміністративного обслуговування населення. З цією метою було здійснено перерозподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також запроваджено механізми фінансової підтримки громад через субвенції, трансферти та прямі міжбюджетні відносини.

Другий етап також супроводжувався інституційними змінами, спрямованими на вдосконалення системи управління, покращення якості кадрового забезпечення та впровадження сучасних інструментів стратегічного планування розвитку територій. Таким чином, акцент на підвищенні спроможності громад у наданні базових публічних послуг став центральною складовою реформи, орієнтованої на підвищення добробуту населення та ефективності місцевого самоврядування.

Реалізація другого етапу реформи, спрямованої на побудову інституційно спроможної територіальної громади та її органів місцевого самоврядування зійшло відображення у Плані заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки [136].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачені принципи формування спроможних територіальних громад, зокрема [59]:

максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

впровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад;

надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування;

забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування.

Одним із ключових принципів формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень з питань місцевого значення. Активна участь громадян у процесах прийняття рішень сприяє підвищенню рівня довіри до органів влади, зміцненню місцевої демократії та формуванню відповідального управління. Такий підхід передбачає не лише врахування громадської думки під час розробки рішень, але й створення постійно діючих механізмів участі, включаючи громадські слухання, консультації, опитування, ініціативи мешканців, електронну демократію та інші інструменти взаємодії [60].

Залучення громадян до місцевого врядування також сприяє розвитку форм прямого народовладдя, які є невід'ємною складовою демократичного суспільства. До таких форм належать місцеві референдуми, громадські ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, участь у діяльності консультативно-дорадчих органів тощо. Розвиток цих інструментів дозволяє ефективно враховувати інтереси та потреби місцевого населення, а також забезпечує легітимність управлінських рішень [63].

В умовах децентралізації максимальне залучення громадян до управління стає не лише бажаним, а й необхідним для підвищення ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування. Це дозволяє громадам самостійно визначати пріоритети свого розвитку, мобілізувати внутрішні ресурси та формувати стійкі інституційні механізми впливу на прийняття рішень, що, в підсумку, забезпечує стабільність і результативність місцевого самоврядування.

Впровадження ефективних механізмів участі громадськості у процесі вироблення управлінських рішень є важливою умовою інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні. Нормативно-правове регулювання цього принципу базується на низці законодавчих актів, зокрема

Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі «Про звернення громадян», а також Законі «Про публічні консультації» [149].

Відповідно до чинного законодавства, жителі територіальних громад мають право брати участь у вирішенні питань місцевого значення як через представницькі органи, так і безпосередньо – шляхом загальних зборів, місцевих референдумів, громадських слухань, електронних петицій та інших форм прямої демократії. Особливе значення надається участі громадян у розробці стратегій розвитку територіальних громад, що регламентується методичними рекомендаціями та державними стандартами стратегічного планування.

Крім того, затвердження статутів територіальних громад відбувається з обов'язковим урахуванням громадської думки, що забезпечує прозорість та легітимність цього процесу. Статут громади визначає основні принципи її функціонування, механізми громадської участі, процедури місцевих ініціатив, а також порядок проведення консультацій. Таким чином, нормативно-правове забезпечення створює умови для ефективного залучення громадян до процесів управління, що є невід'ємною складовою інституційної спроможності місцевої влади.

Одним із важливих механізмів забезпечення підзвітності органів місцевого самоврядування та реалізації принципу народовладдя є надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб перед територіальною громадою. Це положення ґрунтується на нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та конкретизується у статутах територіальних громад. Загальні збори громадян виступають формою безпосередньої демократії, що дозволяє мешканцям висловлювати позицію з актуальних питань місцевого значення та контролювати діяльність посадових осіб.

Завдяки такому інструменту громадяни отримують можливість вимагати звітування сільського, селищного чи міського голови, депутатів місцевих рад або інших посадових осіб щодо виконання ними своїх обов'язків, прийнятих рішень або стану вирішення певних проблем громади. Це сприяє підвищенню прозорості діяльності місцевої влади та зміцненню довіри до органів самоврядування [87].

Крім того, законодавство передбачає обов'язок органів місцевого самоврядування надавати публічне обґрунтування щодо врахування або неврахування рішень, прийнятих на загальних зборах громадян. Такий механізм забезпечує діалог між владою і громадою, сприяє врахуванню інтересів мешканців у процесі управління та є важливою складовою демократичної легітимності місцевої влади [27].

Діяльність консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування (ОМС) регулюється як законами, так і підзаконними актами. Базовим є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який (після змін 2024 р.) прямо передбачає можливість утворення при радах чи посадових особах ОМС консультативно-дорадчих органів із залученням жителів. Метою їх є підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи органів, участь у розробленні проєктів рішень та вирішенні інших питань, що належать до повноважень цих органів. Порядок створення, склад і повноваження таких органів визначаються рішенням відповідної ради чи посадовця, при яких вони утворені. На центральному рівні Постанова КМУ №996 (2010 р.) затвердила *Типове положення про громадську раду* – тимчасовий консультативно-дорадчий орган при виконавчій владі [131]. Цей акт став орієнтиром і для місцевих громад: згідно з ним громадська рада покликана, зокрема, готувати пропозиції до плану та порядку проведення консультацій з громадськістю і подавати органу влади пропозиції, які обов'язково розглядаються під час підготовки нормативно-правових актів. Також громадська рада може проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та проєктів його рішень.

Відтак консультативно-дорадчі органи відіграють ключову роль у публічних консультаціях з громадськістю, слугуючи інституційним механізмом залучення громадян до вироблення рішень. Це підтверджує і практика окремих громад: наприклад, Золотопотіцька селищна рада створила громадську раду як постійно діючий дорадчий орган для забезпечення участі членів громади в самоврядуванні, напрацювання проєктів нормативних документів та проведення консультацій з громадськістю [45]. Місцеві статuti громад та положення про такі ради деталізують ці процеси на місцевому рівні, визначаючи форми участі, громадські слухання, експертизи та інші процедури громадської участі відповідно до закону.

Отже, утворення консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування є важливим принципом забезпечення інституційної спроможності територіальної громади. Такі органи відіграють ключову роль у налагодженні ефективної взаємодії між місцевою владою та громадськістю, створюючи умови для залучення мешканців до процесу вироблення та ухвалення управлінських рішень. Вони функціонують як інструмент участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, зокрема через проведення публічних консультацій та сприяння громадській експертизі проєктів рішень органів місцевого самоврядування [167].

Нормативно-правове підґрунтя для створення таких органів закладено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено можливість утворення при радах або посадових особах консультативно-дорадчих структур з числа представників громадськості. Крім того, Постанова Кабінету Міністрів України №996 від 3 листопада 2010 року, яка затверджує Типове положення про громадську раду, стала взірцем для багатьох місцевих органів влади. Цей акт визначає процедури організації консультацій з громадськістю, формування громадської ради, а також передбачає можливість проведення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів [23].

Участь консультативно-дорадчих органів у місцевому врядуванні сприяє підвищенню прозорості, підзвітності та відкритості управлінських процесів. Вони формують середовище, в якому рішення приймаються з урахуванням позиції громадян, що в кінцевому підсумку підсилює інституційну спроможність територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування [175, с. 123].

Забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум є одним із фундаментальних принципів формування інституційної спроможності громади, що базується на засадах прямої демократії та участі громадян у процесі місцевого врядування. Місцевий референдум виступає вищою формою безпосереднього народовладдя, за допомогою якої члени громади можуть самостійно ухвалювати рішення з найважливіших питань місцевого значення, визначати стратегічні напрями розвитку території, вирішувати питання адміністративно-територіального устрою, розпорядження комунальним майном тощо.

Право на проведення місцевого референдуму закріплено в Конституції України (ст. 38, 140), яка гарантує громадянам можливість брати участь в управлінні державними та місцевими справами як через представницькі органи, так і безпосередньо. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також визнає місцевий референдум як форму участі громади в прийнятті рішень. При цьому відсутнім є спеціальне законодавство про місцевий референдум, та існує правова необхідність його оновлення, щоб забезпечити реальне використання цього механізму [169].

Забезпечення можливості проведення місцевого референдуму є важливою умовою інституційної спроможності територіальної громади, оскільки формує основу для легітимного, прозорого та підзвітного ухвалення рішень. Це сприяє зміцненню довіри до органів місцевого самоврядування, підвищенню громадської активності та відповідальності громадян за розвиток власної громади. Як зазначає А.П. Ставнійчук неврегульованість питань проведення місцевого референдуму в Україні, відсутність актуального законодавства про

інші форми безпосередньої демократії, відсутності законодавства про гарантії свободи мирних зібрань у сукупності з іншими правовими, політичними, соціальними обставинами вкрай негативно позначаються на захисті і гарантуванні прав і свобод людини в Україні, функціонуванні України, як правової і демократичної держави, а також, безперечно, має негативний вплив на реалізацію місцевого самоврядування в Україні в цілому, і на процес реформи децентралізації влади в частині місцевого самоврядування зокрема [169, с. 205]. Вченою підтримана ідея необхідності розробки та прийняття Закону України «Про місцевий референдум», як того вимагають, насамперед, пункт 1, пункт 20 частини 1 статті 92 Конституції України та внесення системних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів. Необхідно у подальшому у цьому Законі встановити обов'язок відповідної місцевої ради розробити та ухвалити Статут територіальної громади. А.П. Ставнійчук було запропоновано встановлення нормативної вимоги закріплення питання про затвердження Статуту через проведення виключно місцевого референдуму. На основі зазначеного вченою визначається об'єктивна потреба у систематизації та кодифікації виборчого законодавства України, як того вимагають резолюції, висновки та рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) та інші експертні європейські структури [169, с. 206]. Подібні висновки підтримано у публікаціях Ю.О. Легези, Ю.А. Волкової, А.О. Борисенко та ін. [83 та ін.].

Удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення (ОСН) та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування є важливим принципом забезпечення інституційної спроможності територіальної громади. ОСН виступають інструментом залучення мешканців до вирішення питань місцевого значення на рівні мікроспільнот – вулиць, кварталів, мікрорайонів, сіл чи селищ, що входять до складу громади. Вони дозволяють ефективно реалізовувати принцип субсидіарності, за яким управлінські функції

виконуються на найближчому до громадян рівні, здатному їх забезпечити [183, с. 122].

Правовий статус ОСН визначено Законом України «Про органи самоорганізації населення» [148]. Законодавство надає їм право ініціювати та реалізовувати заходи з благоустрою, комунального обслуговування, соціального захисту, культурного розвитку, а також виконувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Однак на практиці створення та функціонування ОСН часто ускладнюється процедурними бар'єрами, недостатнім нормативним забезпеченням та обмеженим фінансуванням.

Удосконалення правового регулювання створення ОСН передбачає спрощення процедур реєстрації, уточнення порядку делегування повноважень, встановлення чітких стандартів взаємодії з органами місцевого самоврядування та гарантування належного фінансування. Надання ОСН реальних інструментів впливу на місцеву політику та управлінські процеси посилює самоорганізацію громади, активізує участь жителів у місцевому самоврядуванні та забезпечує більш ефективне реагування на потреби населення. Як результат, ОСН сприяють зміцненню інституційної спроможності громади, наближаючи публічні послуги до людей та підвищуючи рівень демократичного управління на місцях [98].

Принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування становлять основу формування ефективної, стабільної та відповідальної системи управління на місцевому рівні. У контексті адміністративного права ці принципи є фундаментальними положеннями, що визначають правові засади організації, функціонування та розвитку органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади.

Перш за все, ключовим є принцип субсидіарності, згідно з яким повноваження мають реалізовуватись на тому рівні влади, який є найближчим до громадянина та найбільш здатним ефективно їх здійснити. Цей принцип сприяє

раціональному розподілу функцій між державою та територіальними громадами, посилюючи спроможність останніх.

Принцип самостійності органів місцевого самоврядування передбачає незалежність у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Він забезпечує можливість громад самостійно визначати стратегію розвитку, розпоряджатися ресурсами та організовувати управління на своїй території.

Не менш важливим є принцип підзвітності та відкритості, що вимагає прозорого прийняття рішень, обґрунтованого інформування громадськості та створення ефективних механізмів зворотного зв'язку. У цьому контексті важливу роль відіграє нормативне забезпечення процедур звітування, участі громадян у прийнятті рішень, проведення консультацій, слухань, громадських експертиз тощо.

Принцип правової визначеності гарантує чіткість і послідовність адміністративно-правових норм, що регламентують повноваження та функції місцевих органів. Важливо також забезпечити принцип інституційної безперервності, який гарантує сталість організаційної структури органів місцевого самоврядування, навіть за зміни політичних чи адміністративних умов.

Загалом ці принципи слугують орієнтирами для формування правових інструментів, що сприяють зміцненню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, принципами адміністративно-правового забезпечення інституційно спроможних територіальних громад є:

максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

участь громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад;

надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування;

забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

процедурність утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування;

принцип субсидіарності;

принцип самостійності органів місцевого самоврядування передбачає незалежність у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України;

принцип підзвітності та відкритості, що вимагає прозорого прийняття рішень, обґрунтованого інформування громадськості та створення ефективних механізмів зворотного зв'язку. У цьому контексті важливу роль відіграє нормативне забезпечення процедур звітування, участі громадян у прийнятті рішень, проведення консультацій, слухань, громадських експертиз тощо.

1.4 Зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Орієнтація України на європейський напрям зовнішньої політики та прагнення до інтеграції в Європейський Союз висуває на перший план необхідність якнайшвидшого впровадження європейських стандартів у різних сферах державного управління та суспільного життя. Це зумовлено потребою відповідати копенгагенським критеріям, які визначають вимоги до країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Особливої уваги потребує аналіз міжнародного досвіду у сфері повоєнної відбудови, збалансованого розвитку територіальних громад та загального поступу держав у напрямі європейської інтеграції, що необхідно для того, щоб запобігти повторенню системних помилок у процесі відновлення України після завершення воєнних дій.

Більшість країн Європи вже реалізували процеси реформування своїх адміністративно-територіальних устроїв і сформували дієві системи місцевого самоврядування. Досвід реформ у цій сфері, який у країнах Європейського Союзу розглядається як ключова умова для створення спроможних і ефективних територій, набуває особливого значення для України в нинішніх умовах трансформації та відбудови.

Держави Європейського Союзу вирізняються двома принциповими рисами, які суттєво відрізняють їх від інших геополітичних регіонів світу.

По-перше, в усіх країнах ЄС вся територія без винятку охоплена системою місцевого самоврядування. Це означає, що немає жодної адміністративної одиниці, яка б не мала свого представницького органу або не управлялася на місцевому рівні. Такий підхід забезпечує наближення влади до людей, дозволяє враховувати специфіку кожної громади та підвищує ефективність управлінських рішень. По-друге, країни ЄС визнають єдиний набір базових принципів, які лежать в основі організації та розвитку місцевого самоврядування. Серед них – принципи субсидіарності, самостійності громад, відкритості, підзвітності, участі громадян у прийнятті рішень, а також фінансової автономії. Ці принципи закріплені, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування та становлять спільну основу для взаємодії місцевих і центральних органів влади в усіх країнах-членах. У підсумку, саме ці дві риси – повсюдність місцевого самоврядування та спільні фундаментальні принципи – забезпечують сталість, демократичність і ефективність управління на місцях у межах Європейського Союзу [106].

Такі засади відображені у Європейській Хартії місцевого самоврядування[35], Європейській конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні[33], Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою[34], Європейській Хартії міст[200], Європейській Хартії регіональних мов та мов меншин[36], Рамковій конвенції про захист національних меншин тощо [34].

Для ЄС останні десятиліття характеризуються суттєвим переглядом підходів до побудови співвідношення місцевої та загальнонаціональної влади, розподілу повноважень між такими суб'єктами, що визначає зміст процесу децентралізації.

Процес децентралізації, що триває в Європі, умовно можна поділити на два основні етапи. Перший тривав з кінця 1970-х до середини 1980-х років. Його головною метою було максимально передати повноваження від центральної влади до місцевих органів, насамперед у сфері надання бюджетних послуг. Також у цей період було розроблено систему критеріїв, за якими можна було оцінювати ефективність виконання як власних, так і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях.

Другий етап, що розпочався наприкінці 1980-х і тривав до 2000-х років, зосереджувався на посиленні фінансової незалежності місцевих органів влади. Основними завданнями були зменшення навантаження на центральний уряд і, в деяких випадках, розширення повноважень виконавчих структур місцевого самоврядування у порівнянні з представницькими органами, що було зумовлено тим, що на місцевий рівень все частіше покладалися численні та технічно складні функції [52].

Необхідність трансформації територіальної організації діяльності місцевих органів влади зумовила формування двох провідних концептуальних підходів, які умовно позначають як «функціональний» та «органічний». Прихильники функціонального підходу вважають, що сучасні муніципальні утворення не в

зможі ефективно реалізовувати широкий спектр управлінських функцій, зокрема тих, що виникли внаслідок науково-технічного прогресу, а також нових соціально-економічних і суспільних викликів. У зв'язку з цим пропонується не змінювати чинну систему місцевого самоврядування, а натомість створити мережу міжмуніципальних організацій у формі публічно-правових інституцій. Саме на ці утворення доцільно покласти реалізацію функцій, які наразі виконують або мають виконувати окремі комуни [164].

В основу ідеї децентралізації в Європі покладено необхідність переходу від жорсткої адміністративно-територіальної системи до системи об'єднаних територіальних громад (муніципалітетів), що тісно взаємодіють між собою. Перепонами до впровадження ідеї об'єднаних муніципалітетів однак в окремих країнах Європи є прагнення збереження територіальних етнічних особливостей, що, зокрема, у Франції тривалий час залишається бар'єром до реалізації політики децентралізації. Подолання таких перешкод у Франції, спрямованих на побудову інституційно спроможної територіальної громади (муніципалітету), пов'язувалось із створенням синдикатів, дистриктів або міських об'єднань, що здатні вирішити складну для невеликих муніципалітетів задачу із надання публічних послуг [78, с. 196].

Синдикати комун стали найпоширенішою організаційною формою міжмуніципального співробітництва. Їх діяльність може бути орієнтована як на вирішення окремих, спеціалізованих завдань (зокрема, організація та управління системою вивезення і переробки побутових відходів, забезпечення населення водопостачанням, утримання спортивної інфраструктури тощо), так і носити багатофункціональний характер. Управління синдикатом, як правило, здійснюється через спеціально сформований комітет, до складу якого входять делеговані представники кожної з комун, що беруть участь у відповідному об'єднанні. Інституційна система дистриктів була запроваджена у 1959 році та зазвичай виконує функції управління у сферах житлово-комунального обслуговування, діяльності пожежно-рятувальних служб, а також інших

важливих напрямів місцевого значення. Формування складу дистриктної ради, як правило, відбувається з урахуванням чисельності населення кожного муніципалітету, що входить до складу відповідного дистрикту, що забезпечує пропорційне представництво.

Міські об'єднання почали створюватися на підставі французького Закону від 31 грудня 1966 року та характеризуються ширшим колом обов'язкових повноважень порівняно з дистриктами. Ці утворення мають відкритий характер щодо прийняття нових членів, однак законодавчо не передбачена можливість виходу з їх складу. З метою оптимізації існуючих форм міжмуніципального співробітництва, Законом Франції від 12 липня 1999 року була здійснена спроба впорядкувати міжкомунальні структури, звівши їх до трьох основних типів публічно-правових установ міжмуніципального співробітництва (EPCI) з власною податковою системою: міських спільнот, агломераційних об'єднань та комунальних об'єднань.

Нормативно-правове регулювання у Франції процесів об'єднання та міжмуніципального співробітництва здійснюється відповідно до норм Загального кодексу місцевого самоврядування (*Code général des collectivités territoriales*, далі – CGCT) [192], який виступає основоположним нормативно-правовим актом у цій сфері. Кодекс систематизує правові засади організації, функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування усіх рівнів – комун, департаментів, регіонів, а також міжмуніципальних утворень.

CGCT визначає правовий статус територіальних колективів, структуру їхніх органів управління, механізми формування представницьких і виконавчих органів, а також врегульовує питання розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади. Кодекс закріплює принцип децентралізації публічної влади, відповідно до якого місцеві органи самоврядування мають право на самостійне вирішення питань місцевого значення, користуючись при цьому визначеними законом повноваженнями та ресурсами.

Окреме місце в СГСТ відведено регламентації міжмуніципального співробітництва, зокрема діяльності публічно-правових міжмуніципальних структур (ЕРСІ), що дозволяє громадам об'єднувати зусилля для більш ефективного надання публічних послуг. Крім того, важливим елементом є фінансова автономія місцевих органів, яка закріплена положеннями кодексу щодо бюджетного процесу, джерел доходів та системи оподаткування територіальних колективів.

З метою забезпечення законності та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, СГСТ передбачає механізми адміністративного нагляду, здійснюваного префектами, які представляють державну владу на місцях.

У цілому, Загальний кодекс місцевого самоврядування Франції не лише регулює відносини у сфері публічного управління на місцях, але й виступає важливим інструментом реалізації політики децентралізації, адаптуючись до сучасних викликів шляхом постійних змін та доповнень.

У Франції задля спонукання комун до об'єднання, функціонує спеціальна система фінансування. Зокрема, при об'єднанні населення розміром у 100 тисяч осіб додатково до місцевого бюджету надходять дотації від уряду на 4 мільйони євро [158]. З огляду на значну кількість муніципалітетів (понад 34 тисячі), більшість із яких мають обмежені фінансові та адміністративні ресурси, створення органів міжмуніципального співробітництва стало необхідною умовою підвищення ефективності управління та надання публічних послуг.

Основною організаційною формою такого співробітництва є публічно-правові установи міжмуніципального співробітництва (фр. *Établissements publics de coopération intercommunale*, ЕРСІ). Вони можуть мати як спеціалізований, так і універсальний характер, і поділяються на кілька типів: міські спільноти (*communautés urbaines*), агломераційні об'єднання (*communautés d'agglomération*), спільноти комун (*communautés de communes*) тощо. ЕРСІ мають статус юридичної особи публічного права, власний бюджет і, залежно від типу,

можуть володіти правом стягнення місцевих податків. Їхнє управління здійснюється через спеціальні ради, склад яких формується шляхом делегування представників від органів місцевого самоврядування — комун, що входять до складу відповідної структури. Функціонування ЕРСІ дозволяє громадам об'єднувати ресурси для реалізації спільних проєктів у сферах транспорту, екології, житлового будівництва, комунального господарства, економічного розвитку тощо. Згідно із законодавством, міжмуніципальні органи мають визначений обсяг обов'язкових повноважень, що забезпечує координацію та узгодженість дій на місцевому рівні. Закон від 12 липня 1999 року запровадив чітку класифікацію форм співробітництва та заклав основи сучасної структури ЕРСІ, що продовжує розвиватися відповідно до потреб територіального управління [40;52].

У контексті подальшої децентралізації та підвищення ефективності територіального управління, Франція ухвалила Закон про реформу територіальних колективів (*Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*), який було офіційно оприлюднено 17 листопада 2010 року [213]. Цей нормативно-правовий акт став важливою віхою у трансформації системи місцевого самоврядування, акцентуючи увагу на вдосконаленні міжмуніципального співробітництва.

Один із ключових пунктів закону полягав у завершенні процесу формування міжмуніципальних об'єднань (ЕРСІ) з власним оподаткуванням до кінця 2013 року[203]. Метою такого положення було створення повсюдної мережі міжмуніципальних структур по всій території Франції, що дозволяло б забезпечити рівний доступ громад до якісних публічних послуг, оптимізувати витрати та уникнути дублювання функцій між адміністративними рівнями.

Закон передбачив перегляд і узгодження меж міжмуніципальних об'єднань, а також стимулював укрупнення слабконаселених і ресурсно обмежених комун. У рамках цього процесу було покладено обов'язок на префектів департаментів розробити нові схеми територіальної організації

міжмуніципального співробітництва[213], що мали пройти погодження у регіональних комісіях з міжмуніципальної кооперації.

Таким чином, Закон 2010 року започаткував новий етап у розвитку ЕРСІ, спрямований на посилення інституційної спроможності місцевого управління, зміцнення солідарності між громадами та забезпечення ефективнішого використання бюджетних ресурсів. Це стало фундаментом для подальших реформ у 2014 та 2015 роках, зокрема прийняття Закону NOTRe, що значно розширив функціональні повноваження міжмуніципальних структур [215].

Ідея об'єднань громад була підтримана також в таких країнах Європи, як Угорщина, Італія, Іспанія.

Дещо іншим є механізм формування інституційно спроможної громади та органів місцевого самоврядування в країнах, що обрали «органічну» концепцію розвитку публічного управління. Такими країнами є Велика Британія, Польщі, Португалія, Македонія, Чехія, Словаччина, Німеччина, Бельгія, Данія, Швеція та інші [44].

Важливо підкреслити, що в Німеччині як федеративній країні існує практика нормативного регулювання діяльності муніципалітетів на регіональному рівні. Налагодження взаємодії муніципалітетів Німеччини здійснюється відносно спільного забезпечення питною водою, очищення стічних вод, збір та обробку відходів, спільні школи, лікарні, установи з управління міграційними потоками, дитячі садки, організацію руху та муніципальний нагляд за транспортними потоками [40;84].

На регіональному рівні відбувається врегулювання питань здійснення міграційної політики та інших актів цивільного стану. На органи місцевого самоврядування в Німеччині покладається обов'язок із організації проведення виборів на різних рівнях, а також встановлення трудового податку [44].

У країнах Європи міжмуніципальне співробітництво розглядається як важливий інструмент підвищення ефективності місцевого управління, оптимізації витрат та забезпечення належної якості публічних послуг, особливо в

умовах обмежених ресурсів невеликих муніципалітетів. У сучасній європейській практиці виділяють чотири основні форми міжмуніципального співробітництва, які розрізняються за рівнем формалізації, організаційно-правовим статусом та функціональним наповненням [202].

Першу форму становить неформальне міжмуніципальне співробітництво, яке здійснюється без офіційного юридичного оформлення. Воно базується переважно на консультаціях, обміні інформацією, координації дій у питаннях, що становлять спільний інтерес, але не потребують інституціалізованих механізмів [195]. Другою формою є слабо формалізоване співробітництво, що реалізується на основі міжмуніципальних угод або контрактів. Така співпраця дозволяє досягати конкретних управлінських або фінансових цілей, зберігаючи при цьому автономію кожної з муніципалітетів [224].

Третя форма охоплює спільну діяльність у сфері управління комунальними підприємствами, зокрема тими, що забезпечують технічні послуги. До них належать водопостачання, утилізація побутових відходів, каналізація, а також управління інженерною інфраструктурою [206].

Четверта форма стосується співуправління соціально-культурними та медичними установами – культурними центрами, спортивними об'єктами, лікарнями, амбулаторіями, що дозволяє раціональніше використовувати наявні ресурси та забезпечувати більш доступні послуги для населення [217].

У країнах Центральної та Східної Європи процес децентралізації та формування системи місцевого самоврядування виступив фундаментальним напрямом демократичної трансформації після завершення соціалістичного періоду. Розбудова інститутів місцевої влади стала не лише інструментом управлінської реформи, а й важливою передумовою утвердження локальної демократії, залучення громадян до процесів ухвалення рішень і подолання авторитарного спадку попередніх політичних режимів [220].

У цьому регіоні децентралізація набула особливого значення як складова ширшого комплексу постсоціалістичних реформ, які охоплювали не лише

адміністративну, а й політичну, економічну та правову сфери. Становлення ефективного місцевого самоврядування розглядалося як обов'язкова умова інтеграції до європейського простору, що було актуально як для країн-членів ЄС, так і для держав-кандидатів на вступ [223].

Зокрема, Польща ще у 1990 році провела масштабну адміністративну реформу, утворивши автономні гміни (муніципалітети) з власними бюджетами та повноваженнями [190]. Чехія після прийняття Закону про муніципалітети у 2000 році закріпила автономію місцевих громад [204]. Словаччина, Угорщина та Словенія також прийняли законодавчі акти, що гарантують принципи субсидіарності та фінансової незалежності місцевих органів влади [208]. Румунія та Болгарія, як держави-кандидати до ЄС на той час, здійснили глибоку адміністративну децентралізацію відповідно до вимог Копенгагенських критеріїв.

У процесі реформування публічного управління ці країни орієнтувалися на універсальні демократичні принципи: побудову громадянського суспільства, прозорість, ефективність, відкритість та підзвітність, а також принцип субсидіарності, згідно з яким публічні послуги мають надаватися на рівні, найближчому до громадянина [194].

Таким чином, децентралізація у країнах Центральної та Східної Європи стала не лише засобом підвищення ефективності управління, а й визначальним чинником демократизації та європейської інтеграції.

Процес децентралізації та становлення ефективного місцевого самоврядування в країнах Балтії – Естонії, Латвії та Литві – заслуговує на особливу увагу як приклад успішної трансформації системи публічного управління в пострадянському просторі. Вивчення цього досвіду є надзвичайно актуальним для України, яка, подібно до балтійських держав, успадкувала від радянської моделі слабо розвинену систему місцевого самоврядування та надмірну фрагментацію адміністративно-територіальних одиниць.

Важливим фактором, що визначив вектор реформ у країнах Балтії, стало прагнення інтегруватися до Європейського Союзу, що вимагало демократизації політичної системи, дотримання європейських принципів управління та модернізації адміністративної структури. Ці держави розглядали місцеве самоврядування як основу для реалізації принципів ефективного врядування, громадянської участі та сталого розвитку на місцевому рівні.

Після відновлення незалежності на початку 1990-х років, у Латвії, Литві та Естонії постала нагальна потреба у трансформації планової централізованої моделі управління в децентралізовану систему, адаптовану до ринкових умов. Першим важливим кроком на цьому шляху стали **демократичні вибори до органів місцевого самоврядування**, які були проведені у 1989 році ще до офіційного розпаду СРСР. Цей символічний та практичний жест став початком реального делегування повноважень місцевим громадам.

Спільною рисою реформ у всіх трьох країнах стала **відмова від відомчої моделі територіального управління**, що домінувала в радянський період, та поступове впровадження **дворівневої системи місцевого самоврядування**, яка передбачала чітке розмежування повноважень між місцевими та регіональними органами. Важливо, що реформи в адміністративно-територіальному устрої відбувалися приблизно одночасно і були узгоджені з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зазначені країни стали її повноправними учасниками у середині 1990-х: Естонія ратифікувала Хартію у 1994 році, Латвія - у 1996 році, а Литва – у 1999 році¹. Це сприяло інституційній стабільності та закріпленню базових європейських стандартів демократичного врядування на місцевому рівні [194].

Таким чином, досвід країн Балтії може бути використаний Україною як зразок поетапного, системного та цілеспрямованого реформування місцевого самоврядування в умовах посттоталітарної трансформації.

Отже, ключовою метою реформ в країнах Балтії у сфері місцевого самоврядування було утвердження принципів демократії та децентралізації

державного управління, а також активне залучення громадян до процесів управління на місцевому рівні. Децентралізаційні заходи передбачали забезпечення права територіальних громад на вільний та демократичний вибір органів публічної влади, а також надання їм реальних повноважень для самостійного прийняття рішень у питаннях місцевого значення. Окрім цього, громади отримали можливість здійснювати управлінські функції у політичній та економічній сферах, що сприяло зміцненню їх автономії та відповідальності [108].

При цьому попри схожість реформи децентралізації у країнах Балтії, у кожній із них було збережено національні підходи, що найбільш повно та комплексно здатні вирішити конкретні задачі, які стоять перед органами місцевого самоврядування в конкретній державі. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району [76, с.35;115].

Після відновлення незалежності у 1991 році Естонія стала на шлях радикальної трансформації системи публічного управління, зокрема у сфері місцевого самоврядування. Метою реформ було створення ефективної, демократичної та фінансово спроможної системи органів влади на місцях, здатної забезпечити якісне надання публічних послуг та активну участь громадян у процесі прийняття рішень. Основні етапи реформи органів місцевого самоврядування в Естонії можуть бути систематизовані так: 1) 1990–1993 роки – формування базової нормативно-правової основи (прийняття Закону про місцеве самоврядування (1993), який закріпив автономію муніципалітетів (волостей і міст), їхні повноваження, майнову базу та фінансову самостійність; запровадження демократичних виборів до місцевих рад); 1993–2017 роки – період поступового розширення повноважень (місцеві органи влади отримали компетенції у сферах освіти, планування територій, житлово-комунального

господарства, соціальних послуг тощо; посилено принцип субсидіарності та самофінансування); 3) адміністративно-територіальна реформа 2017 року – по теперішній час - ключовий етап, основною метою якого стало укрупнення муніципалітетів для підвищення їх інституційної спроможності (до реформи існувало 213 муніципалітетів, після – їх кількість зменшено до 79, що дало змогу покращити управління та забезпечення послуг; реформа поєднувала добровільні об'єднання та примусове укрупнення у випадках, коли мінімальні критерії не були дотримані (наприклад, менше 5 тис. мешканців) [175].

В ході адміністративної реформи в Естонії одним із ключових моментів стало запровадження принципів фінансової автономії, на яких має будуватися функціонування органів місцевого самоврядування. В Естонії місцеві бюджети формуються з податкових надходжень (зокрема частини прибуткового податку), державних трансфертів і власних доходів. При цьому муніципалітети Естонії мають право утримувати школи, бібліотеки, дитячі садки, заклади охорони здоров'я [86].

Реформа місцевого самоврядування в Естонії є прикладом послідовного і комплексного підходу до децентралізації. Вона поєднує принципи демократії, ефективності, фінансової спроможності та наближеності управління до громадян, що дозволяє вважати її однією з найуспішніших у пострадянському просторі [175;42].

Однак реформа місцевого самоврядування, що реалізується у країнах Балтії має і негативні аспекти; одним із головних серед них є досягнення такого результату як укрупнення міст, що призводить до занепаду населених пунктів сільської місцевості, що характеризується від'їздом із сел молоді і їх поступовим занепадом економіки та відсутністю їх розвитку [131].

Ключовими досягненнями реформи децентралізації, що реалізується в різних країнах Балтії, необхідно відмітити таке: формування активного та ефективного громадянського суспільства; забезпечення участі громадськості у здійсненні управлінських справ регіону; вирішення проблем розподілу

надходжень до загальнонаціонального та місцевих бюджетів; впровадження ідеї сталого виробництва та розвитку; зростання якості надання публічних послуг населенню; забезпечення ефективності механізмів відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності [110, с. 684-688].

До негативних результатів впровадження реформи органів місцевого самоврядування в країнах Балтії, що знижує рівень ефективності їх інституційної спроможності, необхідно віднести: певний розрив між макроекономічними та мікроекономічними процесами в країні; неузгодженість у реалізації делегованих повноважень; буксування темпів реалізації загальнонаціональних програм у порівнянні із пріоритетними місцевими програмами розвитку; зниження рівня відповідальності уряду за забезпечення соціально-економічного зростання країни.

З врахуванням вище зазначеного необхідним є акцентуація уваги на дотриманні принципів добровільності об'єднання територіальних громад в Україні; такий процес не повинен відбуватися примусово, а повинен мати своїм підґрунтям наявність сукупності об'єктивних та суб'єктивних передумов, серед яких безумовно необхідно говорити про економічні, етнічні, культурні, природогенні, антропогенні, виробничі зв'язки.

В межах дослідження предмету цієї дисертації є важливим врахування досвід реформування місцевого самоврядування в Польщі задля обґрунтування шляхів його впровадження в Україні. Реформа місцевого самоврядування в Польщі вважається однією з найуспішніших серед постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи. Її ефективність визнається як науковцями, так і міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи та Європейською комісією. Польський досвід є особливо цінним для України, зважаючи на спільну історичну спадщину, схожі стартові умови та спільну мету – європейську інтеграцію [220].

Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі був поетапним і системним. Його перший етап розпочався у 1990 році з прийняттям Закону про

місцеве самоврядування, який відновив інститути гмін (муніципалітетів) як основних одиниць місцевого врядування. Гміни отримали широкий спектр повноважень у сферах житлово-комунального господарства, місцевої інфраструктури, освіти, соціального захисту тощо. Вони стали юридичними особами публічного права з правом володіти майном і формувати власні бюджети [225].

Другий етап реформ відбувся у 1998–1999 роках, коли Польща запровадила дворівневу систему місцевого самоврядування: на додаток до гмін були створені повіти (райони) та воєводства (регіони) з виборними радами та виконавчими органами. Такий адміністративний поділ дозволив ефективніше розподілити компетенції між різними рівнями та наблизити управлінські рішення до громадян [196].

Особливу роль у зміцненні місцевого самоврядування відіграли принципи фінансової автономії, субсидіарності, а також чіткий розподіл повноважень між центральною владою та органами на місцях. Місцеві бюджети формуються на основі частини податкових надходжень, державних трансфертів і власних доходів. Муніципалітети мають право встановлювати місцеві податки й управляти комунальними підприємствами [214;216;163].

Польський досвід у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні, розпочатої у 2014 році, що полягає у процесі добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ), може бути надзвичайно корисним у кількох напрямках: у розрізі реалізації багаторівневої структури самоврядування, що полягає у впровадженні дворівневої системи в Польщі, що забезпечило чітке розмежування повноважень між базовим і регіональним рівнями (натомість в Україні після укрупнення районів і громад з'явилась нагальна потреба у врівноваженій системі взаємодії між громадами, районами та областями); забезпеченні фінансової автономії (польські гміни мають стабільну податкову базу, до ознак якої відноситься розгалужена система місцевих податків та дієвий механізм дотаційного вирівнювання співвідношення надходжень до державного

та місцевих бюджетів); інституційної сталості і політичної волі (Польща демонструє послідовність реформ, незалежно від змін політичних еліт; в цьому сенсі Україні варто продовжити курс на децентралізацію як надпартійний стратегічний напрям); громадської участі та прозорості (польські громади активно залучають громадян до ухвалення рішень через громадські слухання, місцеві референдуми та бюджети участі); відповідності європейським стандартам та подальші процеси гармонізації національного законодавства.

Польський досвід є цінним прикладом того, як завдяки чітко визначеній стратегії, поетапному підходу та дотриманню принципів субсидіарності та демократичної участі можливо побудувати ефективну систему місцевого самоврядування. Україна вже здійснила значні кроки у цьому напрямку, однак подальше вдосконалення інституційної, правової та фінансової основи громад потребує орієнтації на перевірені моделі, зокрема польську.

Відмінним у побудові системи органів місцевого самоврядування у Польщі від системи, що є запровадженою в Україні, є відносна менша кількість управлінських органів. В Польщі інститут префекта функціонують лише на рівні воєводства (інститут воєводи), тоді як місцеві державні адміністрації в Україні діють як на рівні міста, областей, сел та селищ.

Забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні має відбуватися із врахуванням досвіду відбудови країн Балканського півострова, що утворилися після розпаду Югославії. Військові дії призвели до необхідності залучення значної кількості коштів для розвитку країн Балканського регіону, в тому числі іноземних інвестицій. Фінансування пріоритетно відводилось для об'єктів публічної інфраструктури, енергетичної системи, а також задля реструктуризації фінансової сфери та системи транспорту. Важливим у відбудові країн Балканського півострова було забезпечити розвиток органів місцевого самоврядування, вирішенню проблем біженців, внутрішньо переміщених осіб.

До проблем відбудови країн Балканського півострова, що неможливо було вирішити завдяки залученню іноземного капіталу, необхідно віднести: високий рівень безробіття, зокрема, серед демобілізованих осіб з армії та біженців, які повернулися; недостатність інструментів для відновлення промисловості та її розвитку; недосконалість підтримки з боку держави малого та середнього бізнесу. Тому відсутність стратегічного підходу у відновленні промисловості регіону призвело до побудови існування таких країн за дотаційним принципом, що формується з рахунок коштів зарубіжних держав та міжнародних фондів. Такий негативний досвід має бути враховано при забезпеченні відбудови України, коли вимагається заздалегідь розробити стратегію відновлення національної економіки та виробництва. Необхідним є врахування досвіду провідних країни ЄС, де побудована дієва система органів місцевого самоврядування, що функціонує, спираючись на фінансово та управлінсько автономну громаду.

Висновки до розділу 1

У першому розділі поставлено за мету здійснити загальнотеоретичну характеристику адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Задля зазначеної цілі автором було поставлено та вирішено такі наукові завдання, як: охарактеризовано зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; визначено нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; обґрунтовано принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; досліджено зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. На основі здійсненого дослідження обґрунтовано ряд

авторських висновків та підготовлено ряд наукових публікацій [65; 66; 67; 68; 69].

1. Встановлено, що вперше термін «місцеве самоврядування» з'явився у наукових дослідженнях ХІХ століття завдяки німецькому вченому Рудольфу Гнейсту, який використовував цей термін для опису системи управління, де територіальні громади самостійно вирішують питання місцевого значення без втручання державних адміністрацій. Визначено, що у ХVІІІ–ХІХ століттях представники бельгійської, французької та німецької наукових шкіл заклали основні теоретичні положення про місцеве самоврядування. Вони розглядали його як спосіб забезпечення автономії територіальних громад у вирішенні місцевих питань. Французька школа (Алексіс де Токвіль) акцентувала увагу на самостійності громад та їх ролі у демократичному управлінні. Визначено, що німецька школа (Рудольф Гнейст, Лоренц Штейн) розробила концепцію муніципального самоврядування, підкреслюючи важливість незалежності громад від державної адміністрації. Встановлено, що бельгійські вчені підтримували ідею розподілу повноважень між центральною владою та місцевими органами.

Обґрунтовано, що теорії місцевої автономії територіальної громади охоплюють широкий спектр підходів до розуміння самоврядування як основного елементу демократичного устрою. Визначено, що сучасні концепції базуються на принципах децентралізації влади, коли місцеві органи отримують можливість приймати рішення, що безпосередньо впливають на життя мешканців. Розглянуто такі теорії забезпечення місцевого самоврядування, як: ліберальна теорія автономії; федеральна теорія; конституційно-правова теорія; концепція вільної громади (теорія природних прав спільноти), господарська концепція місцевої автономії; громадівська теорія місцевого самоврядування; державницька теорія місцевого самоврядування; концепція муніципального дуалізму, концепція соціального обслуговування.

Визначено співвідношення понять «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «інституційна спроможність» через тлумачення змісту статті 5 Конституції України, де встановлено, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі.

Обґрунтовано, що місцеве самоврядування є способом забезпечення автономії територіальних громад у вирішенні місцевих питань.

Розглянуто концепції розуміння поняття «місцеве самоврядування», де виділено: теорія місцевої автономії територіальної; ліберальна теорія автономії; федеральна концепція ; конституційно-правова теорія ; концепція вільної громади (теорія природних прав спільноти), в основу якої було покладено теорію природного права та акцентує на саморегуляції та самовизначенні; господарська концепція місцевої автономії ; державницька теорія місцевого самоврядування ; громадівська теорія місцевого самоврядування, що акцентує увагу на активній участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються місцевих справ, та розглядає громаду як основну ланку демократичного устрою; концепція муніципального дуалізму, що передбачає поділ повноважень у системі місцевого самоврядування на дві взаємодоповнюючі складові: представницьку та виконавчу; концепція соціального обслуговування.

Встановлено, що основною ідеєю громадівської теорії є принцип субсидіарності, який передбачає, що питання місцевого значення повинні вирішуватися саме на місцевому рівні, оскільки місцеві спільноти мають найкраще розуміння своїх потреб і проблем. Зроблено висновок, що громадівська теорія підкреслює, що успіх місцевого самоврядування залежить від активної участі громадян, прозорості управлінських процесів і забезпечення рівних можливостей для всіх членів спільноти, що в кінцевому підсумку сприяє зміцненню демократії та сталому розвитку регіонів.

Акцентовано, що державницька теорія місцевого самоврядування, попри свою важливість у централізованій системі управління, має певні обмеження в забезпеченні публічної влади територіальних громад.

Визначено, що концепція соціального обслуговування у місцевому самоврядуванні є ключовим елементом забезпечення соціальної підтримки на регіональному рівні та передбачає інтеграцію різних соціальних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальна допомога та підтримка вразливих груп, в єдину систему, що управляється місцевими органами влади. Встановлено, що завдяки концепції соціального обслуговування формується умовний простір для взаємодії державних установ, недержавних організацій та місцевих громад, що сприяє оперативному реагуванню на соціальні потреби.

Зроблено висновок, що реалізація різноманітних концептів впровадження місцевого самоврядування є основою для встановлення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, яка знайшла нормативне закріплення у Європейській хартії місцевого самоврядування, положеннях Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

До характеристик інституційної спроможності органів місцевого самоврядування віднесено: автономність; демократичність; фінансова самостійність; відповідальність перед громадою; територіальна організація.

Визначено, що місцеве самоврядування в Україні має трирівневу систему, яка складається з базового (територіального), районного та обласного рівнів, де кожен рівень діє в межах своєї компетенції автономно, але при цьому існують механізми координації дій та підзвітності між рівнями та механізми контролю і стримувань між владою різних рівнів.

Визначено, що місцеве самоврядування виконує такі функції, як: управлінська; бюджетно-фінансова; соціальна та гуманітарна; контрольна та регуляторна функція.

Акцентовано, що досягнення найвищого рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування залежить від часу та умов реалізації функцій. Умови здійснення функції місцевого самоврядування поділено на власні (самоврядні) та делеговані.

Акцентовано, що зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування складається із: законодавчого регулювання, яке встановлює юридичні межі діяльності місцевих рад, їхніх виконавчих органів і посадових осіб; організаційного та кадрового забезпечення, яке включає добір, підготовку й підвищення кваліфікації службовців, а також ефективну структуру управлінських органів; системи контролю й нагляду, що покликана забезпечувати дотримання законності та правопорядку в діяльності органів місцевого самоврядування.

2. Визначено нормативно-правові засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Визначено, що основоположні засади адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування визначаються : на міжнародному рівні – у положеннях Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво (Мадридська конвенція), Європейській хартії місцевого самоврядування, Утрехтській декларації 2009 року, що акцентує увагу на необхідності зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування через кілька стратегічних напрямків: підвищення компетентності та професіоналізму, що пов'язується із рекомендаціями впровадження програм навчання та підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме ефективнішому управлінню та наданню послуг населенню; забезпечення фінансової автономії, що визнається через необхідність надання органам місцевого самоврядування достатніх фінансових ресурсів та можливостей для їх мобілізації, що дозволить їм ефективно виконувати свої повноваження та забезпечувати потреби громад; сприяння громадській участі, що пов'язується із важливістю залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні, що підвищує прозорість, підзвітність та довіру до органів влади; використання експертної підтримки Ради Європи, що пов'язується із створенням

можливості залучення експертів Ради Європи для оцінки, надання правової та політичної допомоги, а також розробки програм з підвищення компетентності органів місцевого самоврядування; на внутрішньонаціональному рівні – у Конституції України (ст.ст. 5, 7, 14, розділ XI «Місцеве самоврядування»), у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про державну службу», «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад» та ін..

Встановлено, що особливе значення у забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграє нормативне регулювання виконання ними делегованих повноважень, що розширює коло їх можливостей та обсяг владного впливу, надає відповідну систему адміністративно-управлінських засобів реалізації функцій та задач, що стоять перед сучасною державою.

Встановлено, що нормативно-правове регулювання делегування необхідне для забезпечення чітких правових гарантій у відносинах між різними рівнями влади. Визначено, що чинне законодавство України повинно закріплювати механізми фінансування делегованих повноважень і відповідальність держави за надання ресурсів, яка фінансувати здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або шляхом закріплення за місцевими бюджетами окремих загальнодержавних податків, що означає, що центральна влада зобов'язана забезпечити громади фінансовими ресурсами (або майном) для виконання доручених їм державних функцій. Визначено, що реалізація системи делегованих повноважень вимагає звітності органів місцевої влади, що зобов'язані інформувати державу про хід їх виконання, дотримуватися встановлених процедур, а держава має інструменти втручання у разі порушень чи неефективності.

Визначено, що відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» допускається делегування повноважень у сферах: виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Встановлено, що забезпеченню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування сприяє функціонування Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, що був створений відповідно до Указу Президента України від 19 грудня 1995 року № 1167/95 задля сприяння розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що основними завданнями Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування, що полягають у розробці та впровадженню нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів влади, забезпечення їх відповідності європейським стандартам; вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування, що пов'язується із здійсненням аналізу практик інших країн, адаптацією найкращих з них до українських реалій, розробка методичних матеріалів для органів місцевого самоврядування; надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування, що проявляються в організації навчальних семінарів, тренінгів, консультацій для посадових осіб місцевого самоврядування з питань управління, фінансів, права тощо; сприяння розвитку

міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, що проявляється у налагодженні контактів з міжнародними організаціями, участь у спільних проектах, обмін досвідом з іноземними партнерами; підтримка ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності місцевого самоврядування, що вимагає фінансування та організаційної підтримки проектів, спрямованих на покращення інфраструктури, соціальних послуг, економічного розвитку громад. Діяльність Фонду спрямована на створення сприятливих умов для розвитку місцевого самоврядування в Україні, підвищення його ефективності та відповідності сучасним викликам.

Встановлено, що згідно із Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки до першочергових завдань, впровадження яких вимагається задля підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є реалізація процесів децентралізації (делегування) повноважень з надання адміністративних послуг, що передусім пов'язується із необхідністю вирішення питання обчислення розміру оплати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору), а також із удосконаленням здійснення оцінки та моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Зроблено висновок, що до проблем нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах необхідно віднести: недосконалість нормативного забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування; обмеженість кадрових ресурсів та професійної підготовки службовців; неузгодженість між державними та місцевими органами влади; необхідність удосконалення механізмів громадської участі в управлінні. До перспектив розвитку нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно віднесено: подальше вдосконалення законодавчої бази відповідно до європейських стандартів; розвиток цифровізації адміністративних процесів; запровадження нових моделей фінансової децентралізації; посилення співпраці з

міжнародними партнерами щодо розвитку інституційної спроможності місцевого самоврядування.

3. Визначено принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Акцентовано, що побудова функціонально та інституційно спроможної територіальної громади полягає у створенні механізмів із забезпечення надання публічних послуг на належному рівні, залученості громадськості та суспільства до ухвалення управлінських рішень та розвитку демократії та свободи.

З'ясовано, що метою формування інституційно спроможних територіальних громад є забезпечення високого рівня якості надання публічних послуг населенню, що досягається шляхом об'єднання дрібних адміністративно-територіальних одиниць у більші та економічно сильніші громади, які здатні ефективніше виконувати функції місцевого самоврядування, де одним із ключових принципів, що лежать в основі цього процесу, є принцип «економії на масштабах», що дозволяє оптимізувати витрати на утримання адміністративного апарату, інфраструктури та інших ресурсів задля раціонального використання бюджетних коштів.

Підкреслено, що створення інституційно спроможних територіальних громад має розумітися не лише як складова адміністративно-територіальної реформи, а й як важливий крок до підвищення добробуту населення, зміцнення місцевої демократії та сталого соціально-економічного розвитку регіонів.

На основі аналізу практики функціонування ефективних територіальних громад у різних країнах світу засвідчено, що найбільш результативно органи місцевого самоврядування працюють у громадах із чисельністю населення від 25 до 250 тисяч осіб.

У процесі укрупнення територіальних громад спостерігається тенденція до підвищення їхньої спроможності надавати широкий спектр публічних послуг, включаючи капіталомісткі та інфраструктурно складні напрями, такі як охорона здоров'я, освіта, комунальне господарство, транспортне забезпечення тощо.

Великі громади, завдяки розширеній фінансовій базі, кадровим ресурсам та організаційним можливостям, здатні не лише забезпечити стабільне функціонування базових сервісів, але й інвестувати у розвиток нових послуг вищої якості. Це створює умови для зростання рівня добробуту населення, підвищення конкурентоспроможності територій та ефективнішого використання ресурсів.

Водночас, наукові дослідження та зарубіжна практика звертають увагу на потенційні ризики, пов'язані з укрупненням громад. Зокрема, існує ймовірність зростання витрат на адміністрування, логістику, обслуговування віддалених населених пунктів, а також збільшення управлінської складності. Це може знижувати очікувану ефективність від об'єднання. Отже, хоча укрупнення територіальних громад справді підвищує їхню інституційну та функціональну спроможність, цей процес потребує ретельного планування, врахування місцевих особливостей і збалансованого підходу до управління публічними фінансами та ресурсами.

Аналіз практичної реалізації реформ місцевого самоврядування в європейських країнах демонструє, що в більшості випадків укрупнення територіальних громад та посилення їхньої інституційної спроможності супроводжувалося суттєвим підвищенням якості надання публічних послуг. Зокрема, об'єднані громади отримали змогу більш ефективно використовувати фінансові, людські та організаційні ресурси, що позитивно вплинуло на доступність, різноманітність та якість сервісів для населення. Реформа децентралізації сприяла зміцненню управлінського потенціалу на місцях, покращенню системи управління, прозорості прийняття рішень та більшій відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами. У багатьох країнах також спостерігалось зростання довіри населення до місцевої влади та активізація громадської участі у вирішенні питань розвитку територій. Отже, європейський досвід підтверджує, що послідовне проведення реформ з укрупнення громад та розширення їхніх повноважень створює передумови для

формування ефективної системи місцевого самоврядування, здатної задовольняти потреби мешканців на якісному рівні.

Визначено, що інституційну спроможність територіальних громад (ТГ) в Україні передусім слід розглядати як їхню здатність забезпечувати якісне, ефективне та безперервне надання основних публічних послуг населенню, що охоплює широкий спектр функцій, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту та адміністративних послуг, що вимагає не лише наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а й відповідної управлінської, організаційної та кадрової бази, яка забезпечує ефективне використання цих ресурсів для задоволення потреб мешканців.

4. Охарактеризовано зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що місцеве самоврядування в країнах Європейського Союзу вирізняється двома принциповими рисами, які суттєво відрізняють їх від інших геополітичних регіонів світу: по-перше, в усіх країнах ЄС вся територія без винятку охоплена системою місцевого самоврядування; по-друге, країни ЄС визнають єдиний набір базових принципів, які лежать в основі організації та розвитку місцевого самоврядування.

Визначено, що процес децентралізації, що триває в Європі, умовно можна поділити на три основні етапи: перший тривав з кінця 1970-х до середини 1980-х років, головною метою якого було максимально передати повноваження від центральної влади до місцевих органів, насамперед у сфері надання бюджетних послуг; другий етап, що розпочався наприкінці 1980-х і тривав до 2000-х років, та зосереджувався на посиленні фінансової незалежності місцевих органів влади, в межах якого було виконано такі основні завдання були зменшення навантаження на центральний уряд і, в деяких випадках, розширення повноважень виконавчих структур місцевого самоврядування у порівнянні з

представницькими органами, що було зумовлено тим, що на місцевий рівень все частіше покладалися численні та технічно складні функції; третій етап триває до теперішнього часу і пов'язується із формуванням не лише управлінської інституційної спроможності, але і територіальної громади, що є енергетично спроможною.

Визначено, що нормативно-правове регулювання у Франції процесів об'єднання та міжмуніципального співробітництва здійснюється відповідно до норм Загального кодексу місцевого самоврядування (*Code général des collectivités territoriales*, далі – CGCT), де визначено правовий статус територіальних колективів, структуру їхніх органів управління, механізми формування представницьких і виконавчих органів, а також врегульовує питання розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади, закріплено принцип децентралізації публічної влади, відповідно до якого місцеві органи самоврядування мають право на самостійне вирішення питань місцевого значення, користуючись при цьому визначеними законом повноваженнями та ресурсами; унормовано засади міжмуніципального співробітництва, зокрема діяльності публічно-правових міжмуніципальних структур (EPCI), що дозволяє громадам об'єднувати зусилля для більш ефективного надання публічних послуг; встановлено принципи фінансової автономії місцевих органів, допустимих джерел доходів та системи оподаткування територіальних колективів; передбачено механізми адміністративного нагляду, здійснюваного префектами, які представляють державну владу на місцях.

Визначено, що у Франції наявними є механізми спонукання комун до об'єднання, функціонує спеціальна система фінансування, що полягають, зокрема у наданні до місцевого бюджету громади дотації від уряду на 4 мільйони євро при об'єднанні населення розміром у 100 тисяч осіб. З'ясовано, що у Франції поширеною організаційною формою територіального співробітництва є публічно-правові установи міжмуніципального співробітництва (фр. *Établissements publics de coopération intercommunale*, EPCI), що поділяються на

кілька типів: міські спільноти (*communautés urbaines*), агломераційні об'єднання (*communautés d'agglomération*), спільноти комун (*communautés de communes*) тощо. Визначено, що ЕРСІ мають статус юридичної особи публічного права, власний бюджет і, залежно від типу, можуть володіти правом стягнення місцевих податків, що дозволяє громадам об'єднувати ресурси для реалізації спільних проєктів у сферах транспорту, екології, житлового будівництва, комунального господарства, економічного розвитку тощо. Встановлено, що у контексті подальшої децентралізації та підвищення ефективності територіального управління, Франція ухвалила Закон про реформу територіальних колективів (*Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*), де було унормовано процесу формування міжмуніципальних об'єднань (ЕРСІ) з власним оподаткуванням задля створення мережі міжмуніципальних структур по всій території Франції, що дозволило б забезпечити рівний доступ громад до якісних публічних послуг, оптимізувати витрати та уникнути дублювання функцій між адміністративними рівнями.

Встановлено, що у таких країнах, як Велика Британія, Польщі, Португалія, Македонія, Чехія, Словаччина, Німеччина, Бельгія, Данія, Швеція та інші обрано інший відмінний від французького механізм формування інституційно спроможної громади та органів місцевого самоврядування, що будується на основі «органічної» концепції розвитку публічного управління.

Підкреслено, що в Німеччині як федеративній країні існує практика нормативного регулювання діяльності муніципалітетів на регіональному рівні, де закріплюються положення щодо відносно спільного забезпечення питною водою, очищення стічних вод, збір та обробку відходів, спільні школи, лікарні, установи з управління міграційними потоками, дитячі садки, організацію руху та муніципальний нагляд за транспортними потоками. Встановлено, що питання організації та проведення місцевих виборів в ФРН також регулюються на рівні земель.

Визначено, що у країнах Європи міжмуніципальне співробітництво розглядається як важливий інструмент підвищення ефективності місцевого управління, оптимізації витрат та забезпечення належної якості публічних послуг, особливо в умовах обмежених ресурсів невеликих муніципалітетів.

Виділено чотири основні форми міжмуніципального співробітництва, які розрізняються за рівнем формалізації, організаційно-правовим статусом та функціональним наповненням: неформальне міжмуніципальне співробітництво, що базується переважно на консультаціях, обміні інформацією, координації дій у питаннях, що становлять спільний інтерес, але не потребують інституціалізованих механізмів; слабо формалізоване співробітництво, що реалізується на основі міжмуніципальних угод або контрактів задля досягнення конкретних управлінських або фінансових цілей, зберігаючи при цьому автономію кожної з муніципалітетів; спільна діяльність у сфері управління комунальними підприємствами, зокрема тими, що забезпечують технічні послуги (водопостачання, утилізація побутових відходів, каналізація, а також управління інженерною інфраструктурою); співуправління соціально-культурними та медичними установами – культурними центрами, спортивними об'єктами, лікарнями, амбулаторіями, що дозволяє раціональніше використовувати наявні ресурси та забезпечувати більш доступні послуги для населення.

Визначено, що у країнах Центральної та Східної Європи процес децентралізації та формування системи місцевого самоврядування виступив фундаментальним напрямом демократичної трансформації після завершення соціалістичного періоду. Визначено, що в цих країнах становлення ефективного місцевого самоврядування розглядалося як обов'язкова умова інтеграції до європейського простору, що було актуально як для країн-членів ЄС, так і для держав-кандидатів на вступ.

Встановлено, що ключовою метою реформ в країнах Балтії у сфері місцевого самоврядування було утвердження принципів демократії та

децентралізації державного управління, а також активне залучення громадян до процесів управління на місцевому рівні. З'ясовано, що децентралізаційні заходи передбачали забезпечення права територіальних громад на вільний та демократичний вибір органів публічної влади, а також надання їм реальних повноважень для самостійного прийняття рішень у питаннях місцевого значення. Визначено, що основні етапи реформи органів місцевого самоврядування в Естонії можуть бути систематизовані так: 1) 1990–1993 роки – формування базової нормативно-правової основи (прийняття Закону про місцеве самоврядування (1993), який закріпив автономію муніципалітетів (волостей і міст), їхні повноваження, майнову базу та фінансову самостійність; запровадження демократичних виборів до місцевих рад); 1993–2017 роки – період поступового розширення повноважень (місцеві органи влади отримали компетенції у сферах освіти, планування територій, житлово-комунального господарства, соціальних послуг тощо; посилено принцип субсидіарності та самофінансування); 3) адміністративно-територіальна реформа 2017 року – по теперішній час - ключовий етап, основною метою якого стало укрупнення муніципалітетів для підвищення їх інституційної спроможності (до реформи існувало 213 муніципалітетів, після – їх кількість зменшено до 79, що дало змогу покращити управління та забезпечення послуг; реформа поєднувала добровільні об'єднання та примусове укрупнення у випадках, коли мінімальні критерії не були дотримані (наприклад, менше 5 тис. мешканців).

Встановлено, що реформа місцевого самоврядування, що реалізується у країнах Балтії має і негативні аспекти; одним із головних серед них є досягнення такого результату як укрупнення міст, що призводить до занепаду населених пунктів сільської місцевості, що характеризується від'їздом із сел молоді і їх поступовим занепадом економіки та відсутністю їх розвитку [131].

Ключовими досягненнями реформи децентралізації, що реалізується в різних країнах Балтії, відмічено: формування активного та ефективного громадянського суспільства; забезпечення участі громадськості у здійсненні

управлінських справ регіону; вирішення проблем розподілу надходжень до загальнонаціонального та місцевих бюджетів; впровадження ідеї сталого виробництва та розвитку; зростання якості надання публічних послуг населенню; забезпечення ефективності механізмів відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

До негативних результатів впровадження реформи органів місцевого самоврядування в країнах Балтії, що знижує рівень ефективності їх інституційної спроможності, віднесено: певний розрив між макроекономічними та мікроекономічними процесами в країні; неузгодженість у реалізації делегованих повноважень; буксування темпів реалізації загальнонаціональних програм у порівнянні із пріоритетними місцевими програмами розвитку; зниження рівня відповідальності уряду за забезпечення соціально-економічного зростання країни.

Акцентовано, що процес децентралізації в Україні не повинен відбуватися примусово, а повинен мати своїм підґрунтям наявність сукупності об'єктивних та суб'єктивних передумов, серед яких безумовно необхідно говорити про економічні, етнічні, культурні, природогенні, антропогенні, виробничі зв'язки.

Детально проаналізовано досвід Республіки Польщі із організації забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що відбувається поетапно: перший етап - розпочався у 1990 році з прийняттям Закону про місцеве самоврядування, який відновив інститути гмін (муніципалітетів) як основних одиниць місцевого врядування; другий етап реформ (1998–1999 рр.), коли Польща запровадила дворівневу систему місцевого самоврядування: на додаток до гмін були створені повіти (райони) та воєводства (регіони) з виборними радами та виконавчими органами.

Обґрунтовано, що польський досвід у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні, розпочатої у 2014 році, що полягає у процесі добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ), є корисним у кількох

напрямах: у розрізі реалізації багаторівневої структури самоврядування, що полягає у впровадженні дворівневої системи в Польщі, що забезпечило чітке розмежування повноважень між базовим і регіональним рівнями (натомість в Україні після укрупнення районів і громад з'явилась нагальна потреба у врівноваженій системі взаємодії між громадами, районами та областями); забезпеченні фінансової автономії (польські гміни мають стабільну податкову базу, до ознак якої відноситься розгалужена система місцевих податків та дієвий механізм дотаційного вирівнювання співвідношення надходжень до державного та місцевих бюджетів); інституційної сталості і політичної волі (Польща демонструє послідовність реформ, незалежно від змін політичних еліт; в цьому сенсі Україні варто продовжити курс на децентралізацію як надпартійний стратегічний напрям); громадської участі та прозорості (польські громади активно залучають громадян до ухвалення рішень через громадські слухання, місцеві референдуми та бюджети участі); відповідності європейським стандартам та подальші процеси гармонізації національного законодавства.

Встановлено, що відмінним у побудові системи органів місцевого самоврядування у Польщі від системи, що є запровадженою в Україні, є відносна менша кількість управлінських органів. Акцентовано, що забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні має відбуватися із врахуванням досвіду відбудови країн Балканського півострова, що утворилися після розпаду Югославії. До проблем відбудови країн Балканського півострова, що неможливо було вирішити завдяки залученню іноземного капіталу, віднесено: високий рівень безробіття, зокрема, серед демобілізованих осіб з армії та біженців, які повернулися; недостатність інструментів для відновлення промисловості та її розвитку; недосконалість підтримки з боку держави малого та середнього бізнесу. Акцентовано, що відсутність стратегічного підходу у відновленні промисловості регіону призвело до побудови існування таких країн за дотаційним принципом, що формується з рахунок коштів зарубіжних держав та міжнародних фондів.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Реформа територіальних громад як складник адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Реформа територіальних громад є ключовим елементом сучасної адміністративно-правової трансформації в Україні, спрямованої на підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Здійснення цієї реформи стало необхідним у контексті децентралізації влади, що передбачає передання значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого рівня.

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування визначається як їх здатність ефективно реалізовувати надані повноваження, забезпечувати належний рівень публічних послуг, раціонально використовувати бюджетні кошти та забезпечувати участь громадян у прийнятті управлінських рішень. У цьому контексті, формування спроможних територіальних громад передбачає оптимізацію адміністративно-територіального устрою, об'єднання населених пунктів у більші за розміром і ресурсами громади, здатні самостійно здійснювати управління розвитком відповідної території.

З адміністративно-правової точки зору, реформа територіальних громад супроводжується внесенням змін до законодавства, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного кодексу, а також прийняттям ряду підзаконних актів, які регламентують порядок утворення, реорганізації та функціонування територіальних громад. Правове забезпечення

цієї реформи є необхідною умовою для легітимізації нової системи місцевого самоврядування та гарантування її стабільного функціонування.

Таким чином, реформа територіальних громад відіграє важливу роль у забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, створюючи правові та організаційні передумови для їх ефективної діяльності та сталого розвитку громад на місцях.

Головним змістовним наповненням реформи органів місцевого самоврядування в Україні стало укрупнення місцевих територіальних громад, що стало базисом для процесів децентралізації, та пов'язується із передачею значної кількості управлінських ресурсів та делегуванням повноважень від центральних органів державної влади до муніципальних органів.

Основною метою цього процесу було наблизити владу до місцевого населення, щоб спростити управління громадами, підвищити якість надання послуг громадянам та стимулювати соціально-економічний розвиток територій.

Тому на цьому етапі важливо проаналізувати, як проходить процес децентралізації, оцінити його успіхи та недоліки, а також зрозуміти майбутні перспективи і виклики, з якими стикаються територіальні громади. Особливий акцент слід зробити на вивченні соціально-економічного становища регіонів, адже саме громади є основною ланкою регіональної структури.

Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка окреслює головні напрямки нової регіональної політики. Серед основних завдань цієї стратегії – стимулювання економічного піднесення регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності за рахунок ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення рівня зайнятості та формування умов для повернення українських трудових мігрантів додому. Усі ці заходи спрямовані на забезпечення швидкого та стабільного підвищення якості життя населення, незалежно від місця їхнього проживання чи соціального статусу [133].

Ухвалення зазначеної Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки пов'язувалось із необхідністю реформування стану забезпечення якості життя населення у регіонах України, селах та селищах, що при цьому визначається нерівнозначністю задоволення, що відображається на конкурентоспроможності громад, що корелюється із інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування.

За даними Державної служби статистики України, спостерігалася значна концентрація фінансових, економічних, інвестиційних та трудових ресурсів у чотирьох провідних регіонах країни – Київській, Дніпропетровській, Харківській і Донецькій областях, а також у столиці, місті Києві. Саме ці регіони формували понад половину загального обсягу валового регіонального продукту держави.

Водночас у десяти інших областях - Сумській, Чернігівській, Кіровоградській, Волинській, Рівненській, Херсонській, Закарпатській, Тернопільській, Луганській та Чернівецькій – сумарна частка валового продукту становила лише близько 15% від загального обсягу по Україні. Такий дисбаланс у соціально-економічному розвитку регіонів спостерігається ще з 2013 року і залишається актуальною проблемою [115, с. 85].

При цьому необхідно підкреслити, що соціально-економічні проблеми регіонів поєднуються із показниками старіння нації. Звичайно, що демографічний стан регіонів та їх соціально-економічний розвиток через російсько-українську війну погіршився, що позначилось на рівні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та конкурентоздатності територіальних громад.

Показники старіння населення та демографічний занепад позначається на продуктивності праці у регіонах.

Промислові підприємства в багатьох регіонах України тривалий час не здійснювали оновлення виробничих потужностей, працюючи на застарілому обладнанні, що значно знижувало їхню ефективність і конкурентоспроможність. Відсутність інвестицій у технологічне переоснащення призводила до

підвищених витрат на виробництво, зниження якості продукції та зростання енергоспоживання. Такий стан речей негативно впливав на експортний потенціал та стримував розвиток промислового сектору загалом. Крім того, застарілі технології часто не відповідали сучасним екологічним стандартам, що створювало додаткове навантаження на навколишнє середовище [7].

Крім того в Україні навіть в умовах воєнного стану значна частина компаній орієнтується переважно на експорт сировини, а не на її переробку у продукцію з доданою вартістю. Така модель економіки обмежує потенціал промислового розвитку, знижує доходи держави та стримує створення нових робочих місць. Замість того щоб інвестувати у переробні підприємства, інновації та виробничі потужності, багато підприємств обмежуються постачанням необробленої сировини на зовнішні ринки. Це робить економіку більш вразливою до цінових коливань на світових ринках і перешкоджає довгостроковому зростанню та технологічному прогресу країни [17].

На конкурентній спроможності та здатності територіальних громад позначається рівень вирішення її транспортних проблем, та забезпечення її сполучення із іншими населеними пунктами.

У багатьох закладах освіти, охорони здоров'я та культури в Україні тривалий час спостерігався критичний дефіцит сучасного матеріально-технічного забезпечення. Більшість установ були оснащені застарілим обладнанням або взагалі не мали необхідної техніки, такої як комп'ютери, ноутбуки, модеми, мультимедійні пристрої тощо. Це створювало серйозні перешкоди для впровадження інноваційних рішень у повсякденну діяльність цих сфер.

Зокрема, у сфері охорони здоров'я така ситуація унеможлилювала розвиток телемедицини, яка є особливо актуальною для віддалених населених пунктів. Медичні заклади не мали змоги проводити онлайн-консультації, зберігати та передавати цифрові медичні дані, а також підвищувати кваліфікацію персоналу за допомогою цифрових платформ.

Освітні установи не могли повноцінно організовувати дистанційне навчання, особливо в період пандемії COVID-19, коли така форма здобуття освіти стала необхідністю. Відсутність базових технічних засобів значно ускладнювала доступ учнів та вчителів до навчального процесу, що призводило до поглиблення освітньої нерівності в регіонах [21, с. 102-105].

При цьому навіть в умовах воєнного стану за експертними рекомендаціями кошти, що надходять до територіальних громад, мають бути розподілені не лише на задоволення їх поточних потреб та потреб оборони, але і на розвиток виробництв, готельно-ресторанної справи, туризму, культурного та духовного зростання, що є, зокрема, можливим у разі залучення інвестиційних проектів до регіонів як з боку зарубіжних країн, так і з боку міжнародних фінансових інституцій, що мають бути як короткостроковими, так і довгостроковими.

Використання бюджетних коштів виключно на поточні витрати, такі як заробітна плата, оплата комунальних послуг чи утримання інфраструктури, без спрямування фінансів на розвиткові проекти, створює ризики для довгострокової фінансової спроможності громади. Такий підхід не дозволяє забезпечити сталий економічний розвиток, модернізацію інфраструктури чи реалізацію стратегічних ініціатив, що сприяють зростанню доходів місцевого бюджету в майбутньому.

У разі зосередження лише на короткострокових потребах громада стає фінансово залежною від зовнішніх джерел фінансування та державних субвенцій. Це може призвести до хронічного дефіциту бюджету, зниження інвестиційної привабливості території та втрати можливостей для створення нових робочих місць чи покращення якості життя мешканців.

Для забезпечення фінансової стабільності громади необхідно дотримуватися збалансованого підходу, поєднуючи фінансування поточних потреб з інвестиціями в розвиток [207, с. 15-18].

При цьому залучення та подальше використання інвестицій в регіонах пов'язується не лише із їх ненадходженням, але і відсутністю належного кадрового забезпечення здійснення діяльності із опанування таких фінансових

ресурсів. Кадрове забезпечення територіальних громад залишається однією з ключових проблем, що стримують ефективне функціонування органів місцевого самоврядування. Внаслідок децентралізації громади отримали значно більше повноважень, однак не всі з них мають достатньо кваліфікованих спеціалістів для їх реалізації. Особливо гостро ця проблема стоїть у сільських та віддалених населених пунктах, де спостерігається брак професійних кадрів у сферах управління, фінансів, освіти, медицини, соціального захисту тощо [113].

Низький рівень заробітної плати, відсутність умов для професійного зростання та сучасної інфраструктури призводять до того, що молоді фахівці не зацікавлені працювати в громадах. Також бракує спеціалістів з досвідом роботи з проєктами розвитку, залученням інвестицій, написанням грантових заявок, що обмежує можливості громад у залученні додаткових ресурсів.

Важливим завданням є підвищення кваліфікації наявного персоналу, впровадження системи безперервного навчання та створення мотиваційних умов для залучення нових працівників. Без належного кадрового потенціалу реалізація стратегічних завдань розвитку територіальних громад стає надзвичайно складною і малоефективною [114].

В ході реформи територіальних громад як складова адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні однією з актуальних проблем у діяльності органів місцевого самоврядування стала проблема недостатнього використання інструменту міжмуніципального співробітництва. Незважаючи на те, що законодавство України передбачає можливість об'єднання зусиль громад для спільного вирішення важливих питань – таких як поводження з відходами, водопостачання, медичне обслуговування чи транспортне забезпечення – багато громад не використовують цей потенціал [167].

Причинами є брак обізнаності посадових осіб про механізми такого співробітництва, відсутність досвіду реалізації спільних проєктів, а також

побоювання щодо втрати автономії чи впливу. У результаті громади часто діють ізольовано, що знижує ефективність управління ресурсами та стримує розвиток.

Активізація міжмуніципального співробітництва дозволила б оптимізувати витрати, підвищити якість послуг і створити синергію в реалізації регіональних стратегій розвитку. Тому необхідно посилювати інституційну спроможність місцевих органів влади та проводити інформаційно-освітні кампанії щодо переваг такого партнерства.

В ході реформи територіальних громад як складова адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні постало одна із найважливіших проблем - проблема посилення громадянського впливу на ухвалення рішень у своїх громадах, що передусім визначалось як одна із ключових цілей децентралізації.

Однією з головних цілей децентралізації було посилення участі громадян у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні. Проте на практиці цей принцип реалізується далеко не повною мірою. У багатьох територіальних громадах участь жителів в управлінських процесах залишається формальною або обмеженою через низький рівень поінформованості, недовіру до влади чи відсутність ефективних механізмів громадського впливу.

Громадські слухання, електронні петиції, бюджети участі або консультації з громадськістю застосовуються рідко або носять формальний характер. У результаті мешканці не відчують реального впливу на розвиток своїх громад, що знижує рівень активності та відповідальності за прийняті рішення.

Для подолання цієї проблеми необхідно впроваджувати ефективні інструменти участі громадян, забезпечити прозорість у діяльності органів місцевої влади та розвивати культуру партнерства між владою та громадою. Лише через активну взаємодію можна досягти належного рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування [93].

Одним із інструментів, запровадження якого сприяло підвищенню рівня участі громадськості в ухваленні управлінських рішень, що було запроваджено в

ході реформи територіальних громад як складової адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, став бюджет участі [32].

Бюджет участі (громадський бюджет) є важливим інструментом посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та розвитку демократичного врядування на місцях. Його суть полягає в тому, що мешканці громади мають змогу безпосередньо впливати на розподіл частини бюджетних коштів шляхом подання власних проєктів та голосування за них. Це не лише підвищує прозорість і підзвітність місцевої влади, а й сприяє формуванню довіри між владою та громадою.

Запровадження бюджету участі стимулює активність громадян, формує почуття відповідальності за розвиток громади та залучає жителів до прийняття важливих рішень. Для органів місцевого самоврядування це також є можливістю вивчити реальні потреби населення, встановити ефективні канали комунікації та вдосконалити управлінські процеси.

Однак для ефективного функціонування цього інструменту необхідне належне нормативне забезпечення, інформаційна підтримка, технічні ресурси та готовність влади до діалогу. Бюджет участі є прикладом практичного втілення принципів децентралізації, що посилює інституційну стійкість і підвищує якість місцевого управління [187;221].

Незважаючи на позитивний вплив бюджету участі на розвиток громадянської активності та підвищення прозорості місцевого управління, в Україні існують низка проблем, пов'язаних з його нормативно-правовим забезпеченням. На загальнодержавному рівні відсутнє єдине законодавче регулювання, яке б визначало чіткі правила впровадження та реалізації бюджету участі в територіальних громадах. Це призводить до різного трактування механізмів його застосування в окремих регіонах.

Органи місцевого самоврядування зазвичай розробляють власні положення про громадський бюджет, які суттєво відрізняються за змістом, процедурами,

критеріями відбору проєктів та рівнем фінансування. Нестача методичних рекомендацій та стандартів ускладнює процес реалізації, особливо в громадах із низьким управлінським або кадровим потенціалом.

Крім того, існує проблема недостатньої регламентації контролю за виконанням відібраних проєктів та звітності перед громадянами. Усе це свідчить про необхідність розробки єдиних законодавчих засад функціонування бюджету участі в Україні, що забезпечить його сталість, прозорість і ефективність у всіх громадах [79, с. 86-87].

Однак при цьому запровадження такого інструменту, як бюджету участі у здійсненні функцій місцевого самоврядування, дозволяє вирішити ряд концептуальних завдань, що пов'язуються із забезпеченням участі громадськості в ухваленні управлінських рішень.

До позитивних надбань реформи територіальних громад як складової адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно віднести передачу місцевій владі ряду повноважень, пов'язаних із реалізацією оборонних та безпекових завдань, що корелюється із існуючою та доволі успішною системою волонтерських та громадських рухів в Україні із підтримки ЗСУ.

Такий підхід позитивно також відображується на ефективності формування духовної свідомості населення, молодого покоління, яке має відчувати причетність його до оборони країни, її відновлення та відбудови [184;134; 161та ін.].

Нормативне оформлення взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування має відобразитися в укладенні угод та меморандумів про співпрацю, в межах якої має надаватися інформаційна, методична, консультативна, навчальна, матеріально-технічна допомога.

Налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування, місцевої влади та загальнонаціональної влади із громадськістю, участь громад у здійсненні правоохоронної, правозахисної, безпекової, економічної та культурної

функції держави є запорукою формування інституційної спроможності політики децентралізації.

Набуття громадами «відносної безпекової самодостатності» є важливим елементом сучасної системи національної безпеки, особливо в умовах гібридних загроз. Це вимагає чіткого і збалансованого розподілу повноважень між місцевими органами самоврядування, силами громадського захисту та державними силовими структурами. Важливо створити ефективну модель співпраці, де громади не дублюють функції поліції чи ДСНС, але мають інструменти для оперативного реагування на загрози, інформування населення та участі у превентивних заходах.

Ключовим аспектом є розвиток добровольчих формувань, муніципальної варти, систем оповіщення, навчання населення основам безпеки та самоорганізації. Це підвищує стійкість громад до кризових ситуацій і зменшує навантаження на державні ресурси. Водночас держава повинна гарантувати методичну підтримку, навчання та правове регулювання дій місцевих формувань.

Злагоджена взаємодія державних та місцевих безпекових структур дозволить оперативно реагувати на виклики, підвищити рівень довіри населення до органів влади та зміцнити загальну систему національної безпеки через сильні й відповідальні громади [30].

Умови воєнного стану в Україні призвели до виникнення ряду викликів, що негативно позначаються на забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. До негативних проявів, що позначається на економічній інституційної спроможності відносяться: обмеженість у розвитку виробництва та збуту його продукції; знищення чи закриття промислових і сільськогосподарських підприємств, а також їх вимушена релокація; недостатність фінансових надходжень до Державного бюджету та місцевих бюджетів; внутрішні процеси міграції та вимушене безробіття в межах території України [43].

Подолання економічних викликів, що негативно впливають на інституційну спроможність органів влади, є ключовим чинником забезпечення стабільного функціонування публічного управління. В умовах обмежених фінансових ресурсів та макроекономічної нестабільності особливої ваги набуває оптимізація бюджетної політики, підвищення ефективності використання наявних ресурсів і запровадження інноваційних фінансових інструментів.

Економічні труднощі безпосередньо позначаються на якості виконання органами влади своїх повноважень, зокрема у сферах соціального захисту, безпеки, інфраструктури та адміністративних послуг. Зниження доходів місцевих бюджетів, обмеження доступу до інвестицій та зростання соціальних потреб населення знижують адаптивність інституцій до зовнішніх викликів.

У цьому контексті важливим завданням є підвищення інституційної стійкості шляхом посилення кадрового потенціалу, удосконалення процедур стратегічного планування та розвитку міжмуніципального співробітництва. Таким чином, комплексне вирішення економічних проблем сприятиме зміцненню спроможності органів влади ефективно виконувати свої функції та забезпечувати сталий розвиток територіальних громад.

Плани відновлення регіонів та територіальних громад [139] мають передбачати комплексний підхід до соціально-економічного відновлення з особливим акцентом на потреби населення. Пріоритетним завданням є забезпечення ефективної системи соціальної підтримки громадян, особливо вразливих категорій, з урахуванням наслідків воєнних дій та економічної нестабільності. Необхідно гарантувати дотримання базових соціальних стандартів - доступ до охорони здоров'я, освіти, житла та соціальних послуг.

Важливою складовою є створення умов для повернення українців, які тимчасово залишили країну, через формування безпечного середовища, розвиток інфраструктури та забезпечення можливостей для працевлаштування. Для цього необхідно стимулювати розвиток малого і середнього бізнесу, інвестувати в професійну підготовку та перекваліфікацію населення. Усі заходи повинні

реалізовуватись у тісній взаємодії з місцевими громадами, щоб відповідати реальним потребам людей і сприяти сталому розвитку територій [170].

Розробка та затвердження планів відновлення регіонів та територіальних громад в Україні у 2023 році було унормовано згідно із Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731, де встановлено, що «до територій відновлення належать територіальні громади, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв:

1) на території територіальної громади велися бойові дії;

2) територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована;

3) на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів;

4) на території територіальної громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з такими показниками:

кількість осіб, що вибули з територіальної громади та зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи, становить понад 10 відсотків загальної чисельності її населення станом на 1 січня 2022 р.

зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету за попередній рік порівняно з 2021 роком (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менш як 30 відсотків» (п. 4) [139].

Надання відповідним територіям відповідного статусу території відновлення відноситься до компетенції Мінрозвитку України [138], яке утворює комісію, до складу якої входять представники Мінрозвитку України, а також

народні депутати України - члени комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання регіональної політики та містобудування, за рішенням зазначеного комітету (чисельністю не менше ніж 50 відсотків складу такої комісії) (далі - комісія), і затверджує положення про неї [139;138].

Зазначена вище Комісія розглядає пропозиції, підготовлені Мінрозвитку, проводить оцінку відповідності територіальних громад критеріям, визначеним у пункті 4 Порядку з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад, приймає рішення про віднесення територіальних громад, мікрорегіонів до територій відновлення як одного із функціональних типів територій та вносить у разі потреби зміни до складу функціональних типів територій [139]. Формою роботи комісії є відкрите засідання, що може проводитися, дистанційно в режимі відеоконференції. Засідання комісії є правоможним, якщо в ньому беруть участь більш як половина членів комісії. Рішення комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосували більше половини присутніх на засіданні членів комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення комісії оформляються протоколом [139].

Відповідно до п. 6 постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731 визначено, що під час розроблення плану відновлення та розвитку регіонів, враховується наявний потенціал, перспективна спеціалізація територій. При цьому чинним законодавством України визначається, що план відновлення та розвитку регіонів включає: «завдання і заходи з відновлення та розвитку; прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування; індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення; перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку, реалізація яких передбачається в рамках виконання плану відновлення та розвитку регіонів; регіональні плани відновлення та розвитку».

Отже, розробка та затвердження плану відновлення і розвитку регіонів має ключове значення для зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Такий план є стратегічним інструментом, що дозволяє

системно визначити пріоритети відновлення, мобілізувати ресурси, забезпечити ефективну координацію між усіма рівнями влади та залучити зовнішню технічну і фінансову допомогу.

Наявність чіткого, узгодженого плану сприяє підвищенню управлінської ефективності та прозорості, дозволяє оптимізувати прийняття рішень, базуючись на аналітичних даних та реальних потребах громад. Це, у свою чергу, посилює довіру населення до органів місцевого самоврядування та стимулює участь громадськості у процесах відновлення.

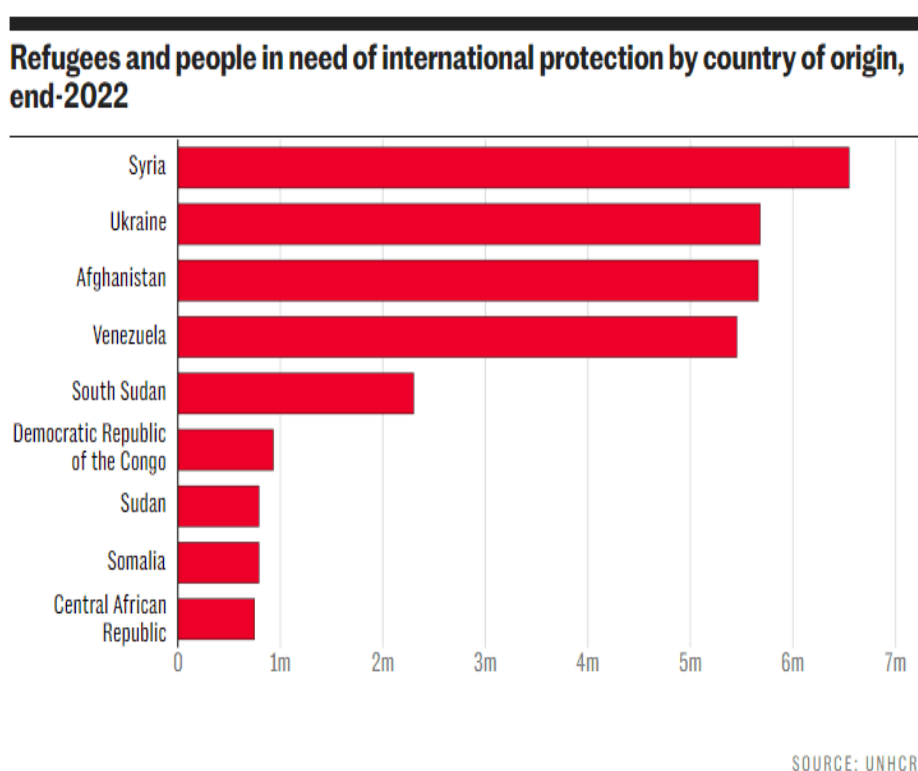
Крім того, затверджений план розвитку формує основу для довгострокової інституційної стійкості, адже дозволяє переходити від реагування на кризи до стратегічного управління розвитком, що є запорукою ефективного функціонування місцевої влади в умовах післявоєнного відновлення.

До проблем забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що виникли в умовах воєнного стану, необхідно віднести значні міграційні процеси, обумовлені явищем вимушеного переміщення населення в межах країни, так і поза її межами. Близько 20% населення України стали такими соціальними групами, що безумовно позначилось на стані задоволення територіальних громад належним рівнем людських ресурсів [41].

Вторгнення Росії в Україну спричинило одну з наймасштабніших та найшвидших міграційних криз з часів Другої світової війни. За даними Агентства ООН у справах біженців (УВКБ ООН), станом на кінець 2022 року кількість українських біженців, які шукали захисту за кордоном, досягла 5,7 мільйона осіб. Це найшвидший відтік людей, які рятуються від бойових дій, з часів Другої світової війни [188;8].

Загалом, війна в Україні призвела до вимушеного переміщення 11,6 мільйона українців: 5,9 мільйона стали внутрішньо переміщеними особами, а 5,7 мільйона виїхали за кордон [209]. Ця криза стала найшвидшою та однією з найбільших транскордонних міграційних криз з часів Другої світової війни [179].

Варто зазначити, що значна частина українських біженців – це жінки та діти, які потребують особливого захисту та підтримки. Країни Європейського Союзу активували Директиву тимчасового захисту, надаючи українцям доступ до житла, медичної допомоги, освіти та ринку праці. Однак, з огляду на масштаби кризи, міжнародна спільнота стикається з безпрецедентними викликами у забезпеченні належних умов для всіх вимушених переселенців [179].



Мал. 1. Біженці та люди, які потребують міжнародного захисту, за країнами походження, кінець 2022 року [222].

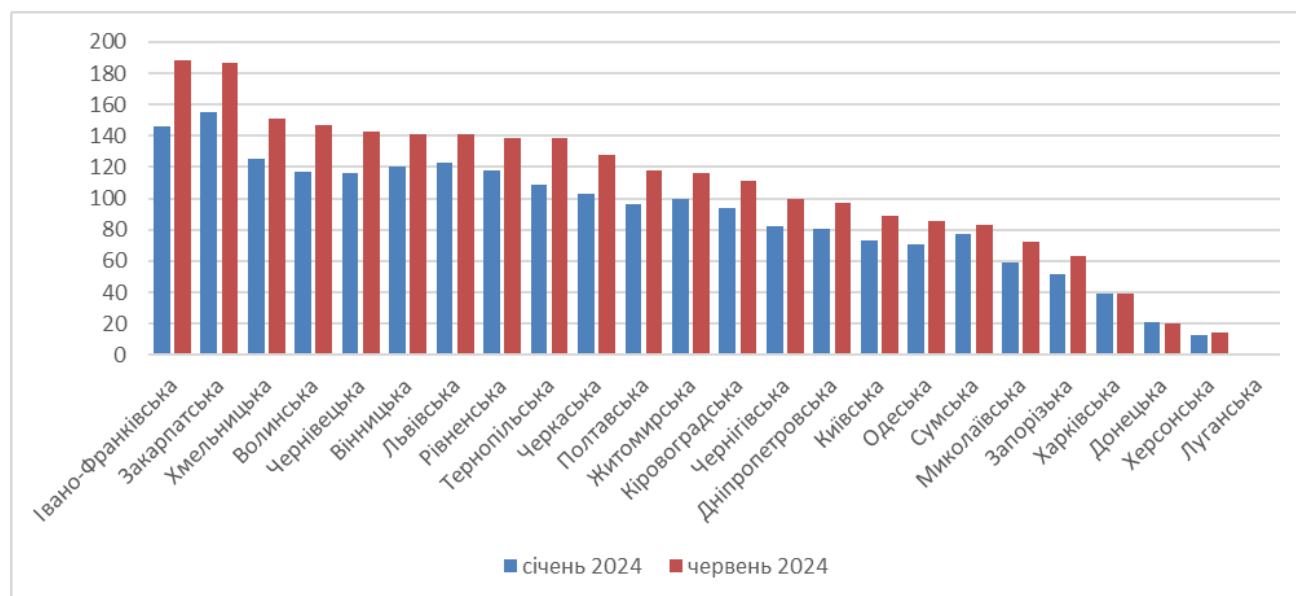
Важливо підкреслити, що ця міграційна криза має значний вплив не лише на країни, які приймають біженців, але й на саму Україну, зокрема в контексті демографічних змін та майбутнього відновлення країни після завершення воєнних дій. Тому розробка стратегій повернення громадян та їх реінтеграції є ключовим завданням для українського уряду та міжнародних партнерів.

У 2024 році почалася ситуація зворотної міграції населення та його повернення до України, що безумовно позитивно відобразиться на демографічному стані регіонів держави, але при цьому із економічної та соціальної точки зору територіальні громади не готові прийняти нових мешканців чи мешканців, що повертаються, що характеризується відсутністю робочих місць для осіб, що їх потребують, неналежністю умов для перекваліфікації населення, негативними характеристиками стану задоволення потреб у наданні публічних освітянських, екологічних, медичних послуг тощо.

Але при цьому очевидно, що відновлення людських ресурсів та капіталу, є позитивною тенденцією, яку необхідно при цьому говорити про доцільність створення умов для розширення можливостей для відновлення рівня подолання економічних та соціальних проблем. До основних проблема зайнятості населення в Україні необхідно віднести: високий рівень безробіття; приховане безробіття (поширеною є ситуація, коли працівники працюють неповний робочий день або перебувають у вимушених відпустках без збереження заробітної плати, що свідчить про неефективне використання трудових ресурсів); структурний дисбаланс ринку праці (невідповідність між попитом на робочу силу та її пропозицією за професійно-кваліфікаційними характеристиками, що ускладнює працевлаштування); молодіжне безробіття (високий рівень безробіття серед молоді, особливо серед випускників навчальних закладів, які не мають достатнього досвіду роботи) [104]; трудова міграція (відтік кваліфікованих кадрів за кордон у пошуках кращих умов праці та вищої заробітної плати, що призводить до дефіциту фахівців у певних галузях); низька оплата праці (рівень заробітної плати часто не відповідає реальним потребам працівників, що знижує мотивацію до продуктивної праці та сприяє пошуку альтернативних джерел доходу); неформальна зайнятість (поширення тіньової економіки, де працівники працюють без офіційного оформлення, позбавляючи себе соціальних гарантій та захисту); регіональні диспропорції (нерівномірність економічного розвитку регіонів, що призводить до значних

відмінностей у рівні зайнятості та умовах праці в різних областях країни); низька мобільність робочої сили (обмежена здатність працівників змінювати місце проживання або професію у відповідь на зміну попиту на ринку праці); недостатня державна підтримка підприємництва (брак ефективних програм сприяння малому та середньому бізнесу, що обмежує створення нових робочих місць).

Так, за I півріччя 2024 р., згідно з даними Work.ua, кількість вакансій зросла майже на 19 тис. та в червні 2024 р. становила понад 110 тис. Проте кількість резюме, оновлених чи створених у цьому самому місяці, становила 304 тис., що майже на 47 тис. менше, ніж було в січні 2024 р., – це свідчить про низьку активність шукачів роботи, яка також є меншою за відповідні показники 2023 та 2022 рр. У цих умовах зменшується показник конкуренції за вакансії (у червні 2024 р. цей показник досяг найнижчої точки за понад три роки), а роботодавцям украї складно знаходити працівників. Дослідження ринку праці України, що їх здійснила Європейська бізнесова асоціація, свідчить, що 2023 р. 74 % роботодавців відзначили відчутність дефіциту кадрів, 17 % – часткову нестачу кадрів і лише 7 % – не відчували дефіциту кадрів [178].



Мал.2 Відновлення регіональних ринків праці за кількістю вакансій (кількість вакансій у січні та червні 2024 р. відносно лютого 2022 р., %)[104].

Отже, в період повоєнного відновлення в Україні для ефективного відновлення людських ресурсів і ринку праці необхідно реалізувати низку комплексних заходів: створення нових робочих місць (через підтримку малого та середнього бізнесу, розвиток інфраструктурних проєктів, залучення інвестицій у пріоритетні галузі); реінтеграція внутрішньо переміщених осіб та повернення трудових мігрантів (забезпечення житлом, соціальними послугами, доступом до освіти і працевлаштування); модернізація системи професійної освіти та підготовки кадрів (адаптація освітніх програм до потреб ринку праці, активне впровадження програм перекваліфікації та підвищення кваліфікації); зменшення рівня тіньової зайнятості (стимулювання офіційного працевлаштування через податкові пільги, спрощення процедур реєстрації бізнесу); підвищення рівня оплати праці та поліпшення умов праці (з метою утримання кваліфікованих фахівців та підвищення мотивації до праці); підтримка зайнятості молоді та осіб із вразливих категорій населення (через спеціальні програми стажування, наставництва, гранти на підприємництво); розвиток регіональних ринків праці (подолання дисбалансів між містами та сільською місцевістю, сприяння мобільності трудових ресурсів).

Таким чином, реформа територіальних громад в Україні, що є ключовою складовою адміністративно-правового механізму децентралізації, стала важливим етапом у зміцненні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Вона передбачала об'єднання дрібних та фінансово неспроможних громад в укрупнені адміністративно-територіальні одиниці, спроможні самостійно здійснювати повноваження та ефективно управляти місцевим розвитком. Основним результатом реформи стало створення нової моделі публічного управління на локальному рівні, що базується на принципах субсидіарності, фінансової автономії, адміністративної відповідальності та наближення послуг до громадян.

Завдяки реформі територіальні громади отримали ширші повноваження в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, планування простору та

місцевої інфраструктури. Це сприяло підвищенню ефективності надання публічних послуг та зміцненню кадрового, фінансового й організаційного потенціалу органів місцевого самоврядування. Одним із важливих досягнень стало зростання рівня власних бюджетних надходжень громад, що дозволило формувати дієві стратегії розвитку з урахуванням місцевих потреб.

У результаті створено сприятливі умови для формування стійких, відповідальних і самодостатніх громад, здатних протидіяти викликам як мирного часу, так і в умовах криз чи збройної агресії. Таким чином, реформа значною мірою підвищила інституційну спроможність місцевого самоврядування як гаранта розвитку територій та добробуту їхніх мешканців.

2.2 Фінансова децентралізація як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Процес фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування як однієї із гарантій, що покладено в основу забезпечення інституційної спроможності територіальної громади. Процеси фінансової децентралізації в Україні відбувається в декілька етапів і тривають і до теперішнього часу.

Фінансова децентралізація в Україні є ключовим елементом загальної реформи децентралізації, спрямованої на підвищення спроможності місцевого самоврядування. Її реалізація відбувалася поетапно.

Першим етапом є підготовчий етап (до 2014 року), де було визначено наявність проблем, що пов'язуються із існуванням централізованої системи управління фінансами, низьким рівнем фінансової автономії місцевих бюджетів, залежності від державних субвенцій. До особливостей першого етапу фінансової децентралізації необхідно віднести відсутність стимулів для розвитку місцевої економіки та неефективне використання місцевих бюджетних коштів.

Другим етапом є етап запуску реформи (2014–2015 роки), під час якого відбулися такі внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, та було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [59]. Нововведенням цього періоду було : введення нової моделі горизонтального вирівнювання доходів; закріплення частини податків за місцевими бюджетами (ПДФО, акциз, плата за землю).

У 2014–2015 роках в Україні було здійснено ключовий етап реформування системи міжбюджетних відносин, що супроводжувався внесенням комплексних змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Ці зміни стали основою фінансової децентралізації та сприяли підвищенню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Зокрема, зміни до Бюджетного кодексу України передбачали запровадження нової моделі міжбюджетного вирівнювання, що ґрунтується на принципі горизонтального перерозподілу ресурсів відповідно до податкоспроможності громад. Суттєво було розширено дохідну базу місцевих бюджетів. Зокрема, частка податку на доходи фізичних осіб, яка зараховується до місцевих бюджетів, зросла до 60%, а 100% надходжень від єдиного податку залишаються на місцях. Крім того, запроваджено новий джерело — акцизний податок із роздрібного продажу підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів громад.

У межах змін до Податкового кодексу України було розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері адміністрування місцевих податків і зборів. Введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та удосконалено механізм справляння плати за землю. Органи місцевого самоврядування отримали право самостійно встановлювати ставки місцевих податків і надавати податкові пільги.

Зазначені зміни стали основою для підвищення фінансової спроможності громад, створення стимулів для місцевого економічного розвитку та формування ефективної системи публічних фінансів у децентралізованій моделі управління.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79-VIII було запроваджено нову модель міжбюджетних відносин, спрямовану на децентралізацію фінансів та зміцнення фінансової автономії місцевих бюджетів. Зокрема, було змінено підходи до горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій та розширено джерела доходів місцевих бюджетів [122].

Іншим Законом України, на який необхідно звернути увагу у світлі фінансової децентралізації, є «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII, яким було внесено зміни до Податкового кодексу України, які передбачали перерозподіл податкових надходжень на користь місцевих бюджетів. Зокрема, було закріплено частку податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку та акцизного податку за місцевими бюджетами, що сприяло збільшенню їхніх власних доходів [124].

Зазначені законодавчі акти стали основою для реалізації фінансової децентралізації в Україні, забезпечивши органам місцевого самоврядування необхідні ресурси для ефективного виконання власних та делегованих повноважень.

Наступним етапом фінансової децентралізації в Україні став етап об'єднання громад (2015–2019 роки), коли було ухвалено окремий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [127]. В наслідок реалізації Закону України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII починається процес утворення ОТГ (об'єднаних територіальних громад) зі статусом прямих отримувачів міжбюджетних трансфертів. В результаті таких процесів були досягнуті такі результати, як: зростання власних доходів громад; створення

можливості самостійного планування бюджету розвитку; залучення інвестицій на місцевому рівні.

Наступним етапом фінансової децентралізації є етап завершення адміністративно-територіальної реформи (2020 рік), коли було утворено 1469 територіальних громад і 136 районів, та відбулося затвердження нового адміністративного поділу країни, що сприяло вирівнюванню фінансових можливостей громад через освітні та медичні субвенції, інфраструктурну підтримку.

Сучасний етап фінансової децентралізації пов'язується нами із 2021 роком, коли активізуються процеси посилення фінансової автономії громад та цифровізація бюджетного процесу, впровадження інструментів громадського контролю (e-data, Prozorro). На цьому етапі українська держава зіткнулась із такими викликами у здійсненні фінансової децентралізації, як: російсько-українська війна; зміщення пріоритетів бюджету, нерівномірність спроможності громад; необхідність відновлення після руйнувань.

Попри певні успіхи процесів фінансової децентралізації необхідно зазначити, що вони, на жаль, не відповідають головному критерію – критерію цілісності та комплексності. В наслідок чого дієвість та ефективність місцевих бюджетів є недостатньою [1, с.169].

Успішність процесів фінансової децентралізації залежить від чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади загальнонаціонального та місцевого рівнів [118, с. 58-59].

Отже, місцеві податки та збори стали важливим джерелом доходів громад. Водночас недостатній рівень цифровізації, брак кваліфікованих кадрів, низький рівень податкової культури населення та слабка прозорість управлінських процесів знижують ефективність їх адміністрування. В умовах реформування системи державного управління нагальним завданням є створення сучасної, гнучкої та прозорої системи адміністрування податків на місцевому рівні. Основні напрями вдосконалення механізмів справляння місцевих податків та

зборів в Україні мають стати: цифровізація податкового адміністрування (перехід до цифрових технологій є основою сучасного адміністрування, що передбачає впровадження електронних сервісів для платників, автоматизація процесів нарахування та контролю, створення єдиної інформаційної системи обліку, та у сукупності сприятиме зменшенню корупційних ризиків, підвищенню ефективності та зручності адміністрування); зміцнення інституційної спроможності ОМС (місцева влада повинна мати необхідні ресурси й навички для ефективного адміністрування податків, що передбачає підвищення кваліфікації персоналу, розробку локальних програм професійного розвитку, а також забезпечення належної матеріально-технічної бази); підвищення прозорості та відкритості управлінських процесів (громада повинна мати доступ до інформації про обсяги надходжень, ставки податків, надані пільги та цільове використання коштів, що корелюється із встановленням регулярного публічного звітування та функціонуванням відкритих бюджетів, що сприятимуть зміцненню довіри населення до місцевої влади); модернізація податкової політики на місцевому рівні (гнучкість у встановленні ставок дозволяє враховувати економічні особливості регіону; при цьому ОМС мають формувати податкову політику, яка стимулюватиме розвиток малого та середнього бізнесу, підтримуватиме соціально вразливі верстви населення та забезпечуватиме сталий розвиток громади); залучення громадськості до управління податками шляхом проведення громадських слухань, консультацій з мешканцями щодо податкових змін, просвітницькі кампанії з підвищення податкової культури, що сприятиме підвищенню легітимності управлінських рішень; удосконалення нормативно-правової бази, спрямоване на забезпечення правової визначеності, спрощенню податкових процедур, посиленню відповідальності за порушення відповідних норм; посилення міжвідомчої взаємодії (ефективна взаємодія між Державною податковою службою, ОМС та іншими державними структурами забезпечить більш точний облік платників, виявлення фактів ухилення та підвищення рівня добровільної сплати податків).

Підвищенню ефективності справляння місцевих податків сприятиме створення механізму належного рівня впливу органів місцевого самоврядування на процеси визначення ставок місцевих податків та зборів у межах території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Крім того фінансова децентралізація задля вирішення задачі із формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування пов'язується із створенням умов для передачі більшої частини бюджетних послуг саме таким владним суб'єктам. При цьому ОМС мають бути надані можливості для реальної участі на міжнародному фінансовому ринку задля залучення зарубіжних інвестицій для відбудови України та її належного функціонування, розвитку національного виробництва на засадах сталості та циркулярності [51].

Негативно впливає на розвиток процесів фінансової децентралізації наявність у бюджетному законодавстві норми про порядок вилучення коштів із місцевих бюджетів у разі перевиконання дохідної частини.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, вільним залишком бюджетних коштів вважається сума, на яку залишок коштів загального фонду бюджету на кінець бюджетного періоду перевищує розмір оборотного залишку. Ці кошти спрямовуються на фінансування витрат бюджету відповідно до закону про Державний бюджет України або змін до нього (чи змін до рішення про місцевий бюджет) (пункт 4 статті 14) [105].

Бюджетний кодекс України також встановлює, що у разі створення військових адміністрацій відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», саме вони виконують бюджетні повноваження, які належать органам місцевого самоврядування, їх виконавчим органам, місцевим державним адміністраціям та військово-цивільним адміністраціям (підпункт 5 пункту 22 розділу VI БКУ) [105].

Відповідно до підпункту 5 пункту 2 статті 15 Закону України, військові адміністрації населених пунктів на відповідних територіях здійснюють повноваження, зокрема щодо складання та затвердження місцевих бюджетів,

внесення змін до них, а також забезпечення їх виконання, включно з коригуванням перевиконання дохідної частини бюджету. Згідно з цим же Законом, начальник військової адміністрації у межах наданих повноважень видає накази та розпорядження, які мають юридичну силу, рівнозначну рішенням відповідних рад. Такі накази підлягають обов'язковому оприлюдненню, за винятком випадків, коли вони містять інформацію з обмеженим доступом (підпункт 8 пункту 4 статті 15 Закону) [105].

Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», передбачено, що виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні або військові адміністрації приймають рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети на підставі подання місцевих фінансових органів. Також їм надано право без погодження з постійною комісією місцевої ради здійснювати перерозподіл бюджетних видатків та надання кредитів за відповідними бюджетними програмами. Таким чином, внесення змін до місцевих бюджетів у частині розподілу перевиконання дохідної частини або використання вільного залишку бюджетних коштів здійснюється виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними або військовими адміністраціями (у разі їх створення – наказом начальника військової адміністрації) за поданням місцевих фінансових органів без необхідності ухвалення окремого рішення Верховною Радою Автономної Республіки Крим або відповідною місцевою радою [105].

Таким чином, Бюджетний кодекс України не передбачає автоматичного вилучення коштів із місцевих бюджетів у разі перевиконання їх дохідної частини. Навпаки, стаття 78 Кодексу регулює процедуру внесення змін до рішення про місцевий бюджет у випадках перевищення планових показників доходів. Зокрема, перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету встановлюється за підсумками першого півріччя або наступних звітних

періодів за умови, що фактичні надходження перевищують план не менш ніж на 5 відсотків. У такій ситуації місцева рада має право ухвалити рішення про спрямування додаткових доходів на фінансування додаткових видатків або на скорочення дефіциту місцевого бюджету [105].

Щодо вилучення коштів із місцевих бюджетів, стаття 117 Бюджетного кодексу України передбачає можливість безспірного вилучення коштів як захід впливу за порушення бюджетного законодавства. Це стосується випадків, визначених пунктом 28 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України (зокрема, здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до цього Кодексу мають проводитися з іншого бюджету;), і застосовується за рішенням органів Казначейства України [12].

Важливим у забезпеченні ефективності фінансової децентралізації є - прийняття місцевих бюджетів має здійснюватися незалежно від затвердження державного бюджету, при цьому обсяги міжбюджетних трансфертів повинні визначатися на основі об'єктивного балансу доходів і видатків місцевих бюджетів з метою забезпечення їх фінансової збалансованості [51, с. 47-52].

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування виходить із створення умов забезпечення для реалізації: їх організаційної автономії, що виявляється у наданні можливості для таких суб'єктів самостійно вирішувати власну внутрішню структуру, що функціонально має задовольнити потреби громади у реалізації функцій управління [116]; їх фінансової автономії, що пов'язується із створенням умов для вільного володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень [165].

Нормативно-правове регулювання здійснення функцій місцевого самоврядування встановлюється такими законодавчими актами, як: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [152]; Закон України від 05.02.2015 № 157-19 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [127]; Закон України від 26.04.2015 № 79-

VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [122]; Виборчий кодекс України[15] та ін.. Крім того встановлення оцінки забезпечення формування інституційно спроможних органів місцевого самоврядування регламентується згідно із : Постановою КМ України від 08.04.2015 № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [135]; Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що була схваленою розпорядженням уряду України від 01.04.2014 № 333-р [59]. У ході її реалізації в Україні відбулася не просто передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування, тим же міським та сільським радам, а й закладено підґрунтя для створення спроможних територіальних громад, які б змогли реалізовувати передані їм повноваження [98, с. 5].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена у 2014 році, відіграла ключову роль у започаткуванні системних трансформацій у сфері фінансових відносин між різними рівнями влади[59]. Вона стала стратегічною основою для розроблення нормативно-правових актів, спрямованих на формування спроможного місцевого самоврядування та забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад.

У контексті фінансової децентралізації Концепція визначила основні підходи до перерозподілу фінансових ресурсів на користь місцевого рівня, зокрема через: удосконалення системи міжбюджетних трансфертів із метою підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування; запровадження прямого бюджетного фінансування об'єднаних територіальних громад; створення умов для формування власної доходної бази місцевих бюджетів; забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади в межах наданих повноважень.

Таким чином, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні заклала засадничі принципи

фінансової децентралізації, які стали основою для подальшої реформи бюджетної системи та трансформації міжбюджетних відносин в Україні, спрямованих на зміцнення фінансової самостійності територіальних громад і підвищення ефективності управління публічними фінансами на місцевому рівні.

Таким чином, серед важливих інструментів підвищення ролі місцевих громад у процесах прийняття управлінських рішень особливе значення має інститут громадського бюджету (бюджету участі). Цей механізм, що передбачає безпосередню участь громадян у розподілі частини коштів місцевого бюджету, вже впроваджено в низці територіальних громад України, і його географія постійно розширюється.

Незважаючи на позитивну динаміку поширення практики громадського бюджету, на сьогодні відчувається потреба в подальшому комплексному дослідженні цього явища, а також у формуванні чіткого нормативно-правового регулювання механізмів його реалізації. Відсутність єдиного підходу до організації та функціонування громадського бюджету на рівні національного законодавства створює виклики для забезпечення прозорості, ефективності та сталості цього інструменту участі.

Таким чином, громадський бюджет виступає перспективним засобом розвитку демократії участі та зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом активного залучення жителів територіальних громад до процесів бюджетного планування та контролю за використанням публічних коштів.

Серед важливих інструментів підвищення ролі місцевих громад у процесах прийняття управлінських рішень особливе значення має інститут громадського бюджету (бюджету участі). Цей механізм, що передбачає безпосередню участь громадян у розподілі частини коштів місцевого бюджету, вже впроваджено в низці територіальних громад України, і його географія постійно розширюється.

Незважаючи на позитивну динаміку поширення практики громадського бюджету, на сьогодні відчувається потреба в подальшому комплексному

дослідженні цього явища, а також у формуванні чіткого нормативно-правового регулювання механізмів його реалізації. Відсутність єдиного підходу до організації та функціонування громадського бюджету на рівні національного законодавства створює виклики для забезпечення прозорості, ефективності та сталості цього інструменту участі.

Таким чином, громадський бюджет виступає перспективним засобом розвитку демократії участі та зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом активного залучення жителів територіальних громад до процесів бюджетного планування та контролю за використанням публічних коштів.

Варто навести ряд практичних прикладів впровадження громадського бюджету в територіальних громадах України:

1. Мокрокалигирська об'єднана територіальна громада (Черкаська область). У 2020 році громада реалізувала проєкт «Впровадження та розвиток громадського бюджету в об'єднаних територіальних громадах Чернігівської та Черкаської областей», спрямований на посилення довіри між жителями громади та владою, підвищення рівня відкритості та прозорості місцевої ради шляхом впровадження громадського бюджету [101].

2. Новопокровська територіальна громада. У 2025 році громада запровадила громадський бюджет, запросивши мешканців до участі в конкурсі проєктів для реалізації за кошти громадського бюджету. Проєкти подані з різних територій громади, що сприяє залученню громадян до процесу прийняття рішень та розвитку громади [102].

3. Вінницький молодіжний центр «Квадрат» [18]. У 2018 році в рамках громадського бюджету у Вінниці створено молодіжний центр «Квадрат» для ефективної взаємодії молоді, бізнесу, громади і влади. Ідея проєкту виникла у вінницьких активістів, які, використовуючи різні джерела фінансування та заручившись підтримкою місцевої влади, реалізували цей проєкт.

Ці приклади демонструють успішне застосування механізму громадського бюджету в українських громадах, що сприяє підвищенню активності громадян та покращенню якості життя на місцевому рівні.

Нормативне регулювання бюджету участі на міжнародному рівні закріплено у Рекомендаціях «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81) 19 (1981 р.), де встановлено право кожного громадянина в межах юрисдикції держави-члена на отримання інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади, та доступу до інформації [128].

Також застосування такого інструменту забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування як бюджет участі корелюється із положеннями Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982 р.). Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982 р.) є важливим міжнародно-правовим документом, що підкреслює фундаментальну роль свободи вираження поглядів та вільного доступу до інформації в демократичному суспільстві. Прийнята 29 квітня 1982 року, декларація підтверджує право кожної людини на вільне отримання та поширення інформації без втручання з боку державної влади. Вона наголошує, що ці права є необхідними для здійснення інших свобод, а також для забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності управління. У документі зазначено, що держави-члени Ради Європи мають зобов'язання утримуватися від цензури, не обмежувати законний доступ до джерел інформації, а також сприяти розвитку незалежних засобів масової інформації. Особлива увага приділяється балансу між свободою слова та іншими суспільними інтересами, такими як захист національної безпеки, громадського порядку та прав інших осіб. Ця декларація стала базою для подальших європейських стандартів у сфері свободи ЗМІ та доступу до інформації, зокрема для практики Європейського суду з прав людини щодо тлумачення статті 10 Європейської конвенції з прав людини [150].

Питання доступу до публічної інформації закріплюється також у положеннях Йоганнесбурзьких принципів «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995 р.) [205] та Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009 р.), ратифіковані Україною 12 квітня 2018 р. [57].

Йоганнесбурзькі принципи, ухвалені 1 жовтня 1995 року групою міжнародних експертів у сфері прав людини, становлять важливий елемент формування міжнародних стандартів у сфері свободи вираження поглядів, особливо в контексті забезпечення національної безпеки. Вони були розроблені на основі положень статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та мають на меті узгодження прав особи на свободу слова й інформацію з легітимними інтересами держави у сфері безпеки.

Принципи встановлюють, що будь-які обмеження свободи вираження повинні мати законодавче підґрунтя, бути необхідними в демократичному суспільстві, пропорційними меті захисту, а також ґрунтуватися на реальній і доведеній загрозі. Йоганнесбурзькі принципи застерігають від зловживання категорією «національна безпека» для обмеження прав і свобод, зокрема забороняють цензуру і переслідування за критику уряду або його політики.

Особливу увагу приділено захисту прав журналістів, правозахисників і викривачів (whistleblowers), які розголошують суспільно важливу інформацію. Принципи наголошують на неприпустимості переслідування таких осіб, якщо їхні дії спрямовані на захист публічного інтересу, навіть коли мова йде про чутливу інформацію у сфері безпеки.

Загалом, Йоганнесбурзькі принципи відіграють ключову роль у формуванні підходів до правового врегулювання співвідношення між національною безпекою та правами людини, слугуючи орієнтиром для розробки законодавства демократичних держав у сфері свободи слова та доступу до інформації [205].

Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (також відома як Тромсёйська конвенція, ухвалена 18 червня 2009 року) – це перший міжнародно-правовий документ, який юридично зобов’язує держави забезпечити право на доступ до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні публічної влади. Конвенція набула чинності 1 грудня 2020 року [57].

До основних положень Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» відносяться: загальне право на доступ (стаття 2) - кожна особа має право звернутися із запитом і отримати доступ до офіційних документів, незалежно від громадянства чи місця проживання; обов’язки публічних органів (стаття 3) - органи влади повинні забезпечити оперативний і ефективний розгляд запитів на інформацію. Документи мають бути доступними у зручній формі; встановлення підстав для обмеження доступу до документів лише в інтересах - національної безпеки, оборони, міжнародних відносин, запобігання злочинності або захисту розслідування, приватного життя та особистих даних, ділової конфіденційності, функціонування правосуддя або аудиту, охорони навколишнього середовища [57].

При цьому будь-яке обмеження повинно бути необхідним і пропорційним. У Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» містяться також такі важливі положення, як: прозорість і обґрунтування відмов (стаття 5) - відмова у наданні документів повинна бути письмовою, обґрунтованою, із зазначенням права на оскарження; оскарження (стаття 8) - запитувач має право на ефективний засіб правового захисту - оскарження відмови до незалежного органу або суду; активна публікація (стаття 10) - влада повинна не лише реагувати на запити, але й самостійно поширювати важливу публічну інформацію (активна прозорість); невибірковість і недискримінація (інформація надається всім на рівних засадах, без дискримінації за будь-якими ознаками) [57].

У Кодексі фіскальної прозорості Міжнародного валютного фонду (2014 р.) закріплено сучасне розуміння поняття «фіскальна прозорість», яке охоплює не

лише технічний аспект фінансової звітності, але й принципи відкритого врядування. Згідно з положеннями Кодексу, фіскальна прозорість визначається як чіткість, достовірність, повнота й актуальність державної фінансової звітності, а також вільний доступ громадськості до процесу ухвалення рішень у сфері фіскальної політики. Цей підхід підкреслює, що прозорість у сфері державних фінансів є невід’ємною умовою забезпечення підзвітності уряду, ефективного управління публічними ресурсами та запобігання корупції. Кодекс також визначає чотири основні стовпи фіскальної прозорості: розкриття ролі держави у фінансах, чіткість бюджетного процесу, доступність достовірної інформації про фінансову діяльність уряду, забезпечення контролю, аудиту та участі громадськості. Таким чином, Кодекс МВФ є важливим міжнародним орієнтиром для країн, які прагнуть підвищити відкритість та підзвітність у сфері публічних фінансів, зокрема у контексті децентралізації та демократизації бюджетного процесу [95, с. 9].

Процес впровадження інструменту громадського бюджету (бюджету участі) в Україні розпочався у 2015 році, коли перші міста – зокрема Київ, Полтава, Черкаси – запустили пілотні проекти з залучення громадян до розподілу частини коштів місцевих бюджетів. Ініціатива швидко набула поширення, і вже протягом наступних років десятки міст, а згодом і сільських/селищних громад почали впроваджувати власні моделі громадського бюджету.

Витоки цього підходу сягають європейського досвіду, зокрема практик Порту-Алегрі (Бразилія) та міст ЄС, де громадський бюджет слугував механізмом підвищення прозорості, підзвітності влади й активного залучення громадян до управління. В українських умовах громадський бюджет став частиною ширшого процесу децентралізації та утвердження належного врядування на місцевому рівні.

На законодавчому рівні механізм громадського бюджету прямо не врегульовано, однак його реалізація базується на положеннях законів України

«Про місцеве самоврядування», «Про звернення громадян», а також відповідних рішеннях місцевих рад. У багатьох громадах функціонують електронні платформи подачі проєктів і голосування, що сприяє ширшій участі населення, зокрема молоді.

Таким чином, із 2015 року громадський бюджет в Україні перетворився з експериментального інструменту на дієвий механізм участі, що сприяє прозорості, довірі до влади та розвитку місцевої демократії [58].

Застосування інструменту громадського бюджету (бюджету участі) забезпечує низку позитивних ефектів у сфері публічного управління та розвитку місцевої демократії. Насамперед, такий механізм сприяє ефективнішому та справедливішому розподілу публічних ресурсів відповідно до реальних потреб і пріоритетів громади.

Крім того, громадський бюджет сприяє розширенню доступу населення до публічних послуг, оскільки ініціативи, що реалізуються в його рамках, зазвичай стосуються благоустрою, освіти, культури, спорту, інфраструктури тощо. Таким чином, підвищується якість життя населення на місцевому рівні.

Окремо варто відзначити позитивний вплив цього інструменту на прозорість та відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки процес подання, розгляду та голосування за проєкти є публічним і, як правило, супроводжується електронними сервісами та онлайн-комунікацією.

Ключовим аспектом є також активізація громадської участі, що проявляється у зростанні рівня обізнаності, відповідальності та ініціативності членів територіальних громад. Таким чином, громадський бюджет сприяє формуванню стійких механізмів взаємодії влади і громадян, що є ознакою належного врядування в умовах демократичного суспільства.

Саме з огляду на свою ефективність та інклюзивність, до початку повномасштабної військової агресії Російської Федерації у 2022 році механізм громадського бюджету набув широкого поширення в Україні. Зокрема, системою електронної платформи «Громадський проєкт» (GB Platform) активно

користувалися як великі міста, так і менші населені пункти. Серед них – Київ, Дніпро, Житомир, Кривий Ріг, Львів, Рівне, Суми, Тернопіль, Хмельницький, Чернігів, а також ще близько сорока міст і територіальних громад, включно з невеликими містечками та селищами.

Ця платформа забезпечувала прозорий і технологічно зручний процес подання, розгляду та голосування за громадські ініціативи, що, у свою чергу, сприяло зростанню рівня участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні. Масове використання інструменту громадського бюджету вказує на його важливу роль у формуванні відкритого врядування, підвищенні довіри до органів влади та активізації громадської активності в умовах децентралізації [37]. З метою удосконалення чинного законодавства у бюджетній сфері рядом вчених висувається ідея унормування співвідношення таких категорій, як «Всеукраїнський громадський бюджет», «партиципаторний бюджет», «бюджет участі» [79].

Отже, з метою інституціоналізації громадського бюджету на національному рівні та забезпечення його ефективного функціонування в усіх територіальних громадах, доцільно внести низку змін до чинного законодавства України. Зокрема, пропонується закріпити в Бюджетному кодексі України визначення поняття «Всеукраїнський громадський бюджет», визначивши його цілі, завдання та правові механізми реалізації. У Бюджетному кодексі України доцільно чітко встановити: частку бюджетних доходів або конкретну суму коштів, що підлягатиме розподілу за участю громадян; порядок подання громадських ініціатив (проектів); вимоги до змісту та форми проектів; критерії відбору та процедури голосування; строки та відповідальних виконавців; механізми контролю за реалізацією проектів.

Правила функціонування громадського бюджету мають бути прозорими, уніфікованими, зрозумілими для громадян та поширюватися на всю територію України.

Крім того, доцільним є внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити обов'язок органів місцевого самоврядування сприяти участі громадян у бюджетному процесі через механізми громадського бюджету.

З метою підвищення поінформованості населення та популяризації цього інструменту як елементу участі в управлінні публічними справами, доцільно зобов'язати органи місцевої влади організовувати регулярні зустрічі, семінари, тренінги, у тому числі за участю неурядових організацій та експертного середовища.

Таким чином, нормативне закріплення інституту Всеукраїнського громадського бюджету стане важливим кроком до розбудови відкритої, підзвітної та інклюзивної системи публічного управління в Україні.

2.3 Формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

Відповідно до міжнародного концепту, проголошеного у Програмі дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку, прийнятій в Каїрі в 1994 році саме люди є центром сталого розвитку [218].

При цьому російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. Відповідно до даних Порталу оперативних даних УВКБ ООН, де розміщуються відомості про рух населення задля вчасного реагування на такі міграційні процеси та усунення їх шкідливих наслідків, зазначається, що понад 6.5 млн. українців є біженцями в різних країнах світу [228]. Крім того в Україні міграційна криза поєднується із демографічною, що призводить до праксеологічних проблем сучасного суспільства. Якщо на початку повномасштабного вторгнення у 2022 році кількість населення України

складало близько 40 млн, і при цьому індекс приросту населення був 14.3, при середній тривалості життя 70 років та міграції $-6.763.580204$, то після повномасштабного вторгнення ці показники суттєво змінились у негативний бік [226].

За результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році [227] визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід [227]. Відповідно до даних, наведених у Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року, визначено, що «з урахуванням викладених викликів і загроз, дія яких продовжуватиметься і після завершення бойових дій або припинення чи скасування воєнного стану в Україні, чисельність населення України, за оцінкою Інституту демографії та проблем якості життя Національної академії наук, до 2041 року може скоротитися до 28,9 млн. осіб, а до 2051 року - до 25,2 млн. осіб. Прогнозування чисельності населення ускладнюється через відсутність необхідних статистичних даних, зокрема через неможливість обліку демографічних показників на тимчасово окупованих територіях, багатоваріантність сценаріїв перебігу воєнних подій» [153].

Як зазначає Л.Ф. Купіна реалізація найбільш трагічного сценарію – тривалої війни – призведе до подальших процесів зниження кількості населення ще на 31%. При цьому реалізація найбільш оптимістичного сценарію все одно до 2052 року показує зниження кількості населення України на 21% до 2052 року [77, с. 145-146].

Спроби удосконалити міграційну політику в Україні є триваючими, і почалися ще до 2014 року, коли у 2010 році у проєкті Закону України «Про

основні засади державної міграційної політики України» були унормовні процеси повернення емігрантів до держави походження. До пріоритетів здійснення міграційної політики в Україні у проєкті Закону «Про основні засади державної міграційної політики України» було віднесено створення «сприятливих соціально-економічних умов для зменшення еміграції населення та для його рееміграції, участь держави в рееміграції, у тому числі шляхом розробки та реалізації відповідних програм» [154].

Зазначений проєкт Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» не було прийнято. Активізація міграційних процесів, пов'язаних із анексією Криму та окупацією окремих регіонів Донецької та Луганської областей у 2014 році вимагає визначення пріоритетів подолання кризи зниження населення від держави, що навіть в сучасних умовах ще не було здійснено [154]. Зокрема, у Плані заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року не визначено відповідні пріоритети, що полягають у поверненні українських іммігрантів та їх реінтеграції в українське суспільство [48;137].

Так само відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року [48]. В ухваленій Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року [153] до демографічних викликів та загроз для розвитку України було віднесено такі фактори, як:

«швидке скорочення чисельності населення внаслідок депопуляції (перевищення кількості померлих над кількістю новонароджених) та масштабної трудової міграції, яка часто переходить в постійну, тимчасової окупації частини території України, нових викликів і загроз, обумовлених збройною агресією. За даними Держстату, чисельність наявного населення України на дату проведення Всеукраїнського перепису населення (5 грудня 2001 р.) становила 48,5 млн. осіб. За оцінкою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи

Національної академії наук (нині Інститут демографії та проблем якості життя Національної академії наук), на 1 січня 2022 р. чисельність населення України становила 42 млн. осіб, на липень 2024 р. - 35,8 млн. осіб, у тому числі на територіях, на яких органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, - 31,1 млн. осіб;

низький рівень народжуваності. У 2020 році (напередодні відчутних наслідків в Україні гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні становив 1,22 на одну жінку проти 1,53 у 2012 році, що майже вдвічі нижче за його показник, який забезпечує просте відтворення населення (2,2). За період збройної агресії (за експертними оцінками) через безпекові ризики, невизначеність щодо майбутнього, розділення сімей тощо цей показник став нижче 1;

погіршення стану здоров'я населення через недостатню ефективність заходів залучення населення до здорового способу життя, а також неможливість отримати своєчасну та якісну медичну допомогу внаслідок збройної агресії, часту неготовність звертатися для діагностики та підтримки здоров'я до системи медичної допомоги, недостатню профілактику захворювань, численні стреси, тривале перебування у несприятливих умовах, що спричинило зниження імунітету, загострення старих і виникнення нових хронічних захворювань;

зростання чисельності осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, які потребують комплексної реабілітації та підтримки;

високий рівень передчасної смертності, передусім чоловіків, пов'язаної із масовою зайнятістю в шкідливих і небезпечних умовах, потраплянням у дорожньо-транспортні пригоди, зловживанням спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами та тютюнопалінням, недостатністю інформування населення щодо безпеки виробництва та правил охорони праці та щодо навичок здорового способу життя, необережним поводженням із вибухонебезпечними предметами, окремими складнощами з

доступністю та якістю медичної допомоги в сільській місцевості, низьким рівнем добробуту і підвищенням рівня бідності населення. Дія цих чинників значно посилилась через збройну агресію, яка спричинила численні смерті військових та цивільного населення, зокрема дітей. У результаті зменшилась середня очікувана тривалість життя, яка у 2020 році становила 71 рік (76 років для жінок і 66 років для чоловіків);

масову вимушену еміграцію населення, передусім жінок та дітей, пов'язану з небезпекою, нестабільністю та невизначеністю життя в Україні через збройну агресію;

незаконне вивезення громадян України за кордон. Зокрема, офіційно доведено вивезення з тимчасово окупованих територій до Російської Федерації щонайменше 19,5 тис. дітей;

демографічне старіння. Станом на 1 січня 2022 р. частка осіб у віці 60 років і старше становила 24,8 відсотка, що спричиняє додаткові потреби в медичних і соціальних послугах, зумовлює значне навантаження на публічні фінанси та працююче населення;

масштабне внутрішнє переміщення населення. У 2022 році кількість внутрішньо переміщених сімей з дітьми зросла у шість разів (із 124 тис. до 739 тис. сімей). Надмірна концентрація населення у відносно безпечних регіонах спричиняє проблеми з доступністю та якістю базових послуг, зокрема житлових, освітніх, медичних, ускладнює працевлаштування внутрішньо переміщених осіб;

моделі поведінки, коли значна частина населення свідомо відстрочує час народження дітей до часу, коли потенційні батьки вважатимуть свої життєві умови достатніми для виховання дитини (дітей), а також коли значна частина фертильного населення усвідомлено обмежує очікувану кількість власних дітей однією або двома особами, що не забезпечує природного демографічного відтворення. Умови збройної агресії, в яких перебуває Україна, створюють додатковий аргумент для негативних демографічних установок;

недостатньо гнучке та недостатньо сучасне сімейне законодавство, зокрема щодо регуляції сімейних і цивільних відносин» [153].

При цьому за даними ООН за 2022 рік і Держприкордонслужби за 2023-2024 роки, від початку повномасштабного вторгнення з України виїхало 34,39 млн. українців та в'їхало 30,91 млн. (станом на 31 травня 2024 року). Таким чином, за кордоном перебуває 3,48 млн. українців, які виїхали і не повернулися. Крім того, кількість українців, які виїхали через Російську Федерацію в країни Європи, згідно з опитуваннями Центру економічної стратегії становить 7,4 відсотка, тобто 0,26 мільйона. Відповідно до звітів Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1,2 млн. українців депортовані або добровільно виїхали на міжнародно визнану територію Російської Федерації та Республіки Білорусь. Відповідно загальна кількість українців, які перебувають за кордоном, становить 5 млн. осіб. Також на територію Російської Федерації незаконно вивезено щонайменше 19,5 тис. дітей [171].

Оскільки серед осіб, які вимушено залишили територію України через збройну агресію, значну частку складають діти та підлітки, їхнє неповернення може спричинити серйозні демографічні втрати, подальше загострення вже несприятливої демографічної ситуації та зниження демографічного потенціалу держави. Проблему ускладнює те, що після завершення або скасування воєнного стану та скасування обмежень на виїзд існує ризик возз'єднання частини українських родин за кордоном: жінки, які забезпечать собі належні умови проживання і працевлаштування, можуть заохочувати своїх чоловіків до переїзду. Одночасно можливе зростання кількості розлучень, що ще більше знижуватиме шанси на повернення жінок в Україну [171].

За даними Центру економічної стратегії, станом на січень 2024 року 52,5 % опитаних українців планували повернутися додому, 7,3 % - не мали таких намірів, ще 15,8 % - скоріше не планували повертатися, а 24,5 % - вагалися з відповіддю. Водночас реальна кількість громадян, які залишаться за кордоном, може коливатися від 1,3 млн до 3,3 млн осіб залежно від подальшого розвитку

подій. Чим тривалішою буде збройна агресія, тим меншою буде частка тих, хто вимушено виїхав і згодом вирішить повернутися до України [171].

Головними причинами неповернення українців є: невпевненість у безпеці в Україні (47 відсотків), відсутність роботи та засобів до існування (31 відсоток), недостатній рівень доступу до базових послуг (охорона здоров'я, вода, електроенергія, інфраструктура) (22 відсотки), недоступність якісної освіти для дітей (15 відсотків) [153].

Зазначене вище свідчить про надзвичайно складну ситуацію із забезпеченням процесів зростання людських ресурсів в регіонах, що негативно відображується на рівні інституційної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Відсутність механізмів реінтеграції українських мігрантів, що свідчить про відповідні положення чинного законодавства України, сприяють не лише «усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян в країнах тимчасового захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань» [77, с. 151-152].

Ситуація поглиблюється наявністю зацікавленості в окремих країнах із інтеграції українських мігрантів та їх прагненням до створення умов для їх адаптації та подальшого проживання в країнах тимчасового захисту. європейські програми розробляються задля успішної інтеграції українців до європейського простору.

До важливих причин позитивного ставлення багатьох країн Європейського Союзу до українських біженців та мігрантів є саме їхня швидка соціокультурна інтеграція. У порівнянні з мігрантами з країн Близького Сходу, українці: мають ближчі культурні та релігійні цінності, що спрощує адаптацію до європейських норм і стилю життя; частіше вже володіють або швидко вивчають європейські мови; демонструють високу мотивацію до праці та самозабезпечення; зазвичай

не мають суттєвих проблем із прийняттям гендерної рівності чи демократичних принципів. Ці фактори сприяють тому, що українці легше адаптуються в місцевих громадах, швидше входять до ринку праці та менше викликають соціального напруження, що, своєю чергою, формує більш толерантне та сприятливе ставлення до них з боку європейських суспільств та урядів [19].

До напрямів, впровадження яких має бути пов'язано із вирішенням завдання повернення українців, є створення інформаційного порталу із пошуку роботи на місцях, проведення роз'яснювальних заходів із створення привабливості регіонів, залучення інвестицій для розвитку інфраструктури сел та селищ, та вирішення проблем їх транспортного сполучення із іншими населеними пунктами [111]. Подібний підхід діє в країнах ЄС, і спрямований він також на те, щоб сприяти інтеграції українських мігрантів до країн Європи, їх подальшого проживання в регіонах. Таким проєктом є EU TalentPool [199;197] – платформа із підбору кадрів в ЄС [96].

Зокрема, економіка Німеччини відчуває гостру нестачу кваліфікованих кадрів. Відповідно до поточного звіту ДІНК про кваліфікованих працівників, більше половини німецьких компаній не можуть заповнити свої вакансії в довгостроковій перспективі - це призводить до загальної кількості відкритих вакансій у 1,8 мільйона. Проблема стосується не лише Німеччини, як найбільшої економіки ЄС, але й інших держав-членів, а отже, конфедерації держав у цілому. До 2030 року працездатне населення ЄС скоротиться на сім мільйонів осіб порівняно з 2022 роком. Щоб протистояти дефіциту, ЄС та його країни-члени зосереджені насамперед на найкращому використанні потенціалу працездатного населення. Відправні точки включають навчання та підвищення кваліфікації наявної робочої сили, а також успішну інтеграцію недостатньо представлених груп, таких як люди з обмеженими можливостями чи біженці. Однак одних лише цих дуже важливих і розумних заходів буде недостатньо з огляду на демографічний розвиток. Тому імміграція кваліфікованих працівників з-за кордону є надзвичайно важливою. У листопаді 2023 року Європейська комісія

представила законодавчу пропозицію щодо резерву кадрів ЄС у формі регламенту, який має пряму дію в державах-членах. Цей пул талантів (EU TalentPool) має стати першою загальноєвропейською онлайн-платформою, яка дає змогу підбирати – тобто об'єднувати – робітників і кваліфікованих робітників із третіх країн із компаніями в ЄС. Основна увага зосереджена на найпоширеніших дефіцитних професіях в Союзі; враховуються всі рівні кваліфікації [197].

Враховуючи дефіцит кваліфікованих працівників у Європі, це важливий підхід до сприяння імміграції з третіх країн і позиціонування ЄС у цілому як привабливого місця імміграції для робітників і кваліфікованих працівників.

Однак досвід показує, що наймання персоналу з третіх країн є особливо складним і дорогим, особливо для малих і середніх підприємств (МСП). Таким чином, практичне впровадження та взаємодія з існуючими системами є вирішальними для успіху резерву кадрів ЄС. При цьому платформа EU TalentPool не повинна базуватися на заздалегідь визначеному списку дефіцитних професій. Компанії повинні і можуть набагато краще оцінювати, для яких професій вони потребують і хочуть залучати майбутніх працівників із третіх країн. Крім того, інструмент має супроводжуватися ефективним розглядом імміграційних заяв, швидким визнанням кваліфікацій та відповідними заходами щодо інтеграції кваліфікованих працівників [197].

Країни-члени можуть вільно вирішувати, чи брати участь у резерві кадрів ЄС. Якщо так, їхні компанії можуть подавати оголошення про роботу через національні контактні пункти. Зареєстровані шукачі роботи мають можливість створити профіль та подати заявку на оголошення про роботу на порталі. Цей процес підтримує автоматичний інструмент зіставлення.

Формування ефективної системи місцевого самоврядування вимагає створення відповідного кадрового потенціалу, який є базовим елементом інституційної спроможності. Людські ресурси в органах місцевого самоврядування відіграють ключову роль у процесі прийняття управлінських

рішень, наданні публічних послуг, реалізації повноважень, передбачених законодавством.

Кадровий потенціал місцевого самоврядування формується як через внутрішню політику органів влади, так і під впливом зовнішнього середовища - державної кадрової політики, ринку праці, освітніх програм, професійних стандартів. Визначення стратегічних пріоритетів у сфері кадрового забезпечення передбачає інтеграцію національних цілей із потребами конкретних територіальних громад, що забезпечує цілісність та узгодженість кадрової політики.

Варто зазначити, що ефективність людських ресурсів не обмежується лише їх кількісною наявністю. Якість підготовки, етичні стандарти поведінки, спроможність до адаптації, інноваційне мислення, навички роботи з громадськістю та цифровими інструментами стають дедалі важливішими характеристиками персоналу органів місцевого самоврядування. У цьому контексті набувають актуальності концепції управління знаннями та формування організаційної культури, орієнтованої на результат та розвиток.

У сучасних умовах ключовим фактором розвитку людського капіталу є інвестиції в освіту й навчання. Працівники органів місцевого самоврядування мають регулярно проходити курси підвищення кваліфікації, стажування, брати участь у фахових форумах, обмінах досвідом. Важливою є співпраця з вищими навчальними закладами, які готують фахівців у сфері публічного управління.

Окрім того, роль людських ресурсів не можна розглядати ізольовано від загального стану інституційного середовища, умов праці, доступності ресурсів, правової визначеності посадових функцій, а також довіри громадськості до органів влади. Тому комплексне бачення управління людськими ресурсами передбачає поєднання правових, організаційних, освітніх та етичних компонентів.

Таким чином, повернення людських ресурсів має визнаватися як один із пріоритетів забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Крім того рівень інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та територіальних громад залежить від успішності процесів формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Теоретичне підґрунтя цього процесу охоплює наукові положення теорії державного управління [107], муніципального права [100;99;215], адміністративного права [39;90;88;50], управління людськими ресурсами та теорії організації.

З позиції адміністративного права, кадрова політика в органах публічної влади реалізується на основі принципів законності, відкритості, рівного доступу до служби, професіоналізму, політичної нейтральності, підзвітності та добросовісності [49]. Ці принципи знайшли відображення в ряді нормативно-правових актів, зокрема у Конституції України, Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [151], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [145], Кодексі законів про працю України [54], Законі України «Про запобігання корупції» [132] тощо.

Правове регулювання визначає основи організації служби в органах місцевого самоврядування, процедури призначення, атестації, ротації, підвищення кваліфікації та припинення служби. Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює правовий статус посадових осіб, вимоги до їх освіти, стажу, професійної компетентності, етичних стандартів поведінки.

Також важливою є роль підзаконних актів, які деталізують кадрові процедури. Наприклад, Типове положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування [142], методичні рекомендації НАДС [94], інструкції з діловодства та інші документи забезпечують практичну реалізацію принципів кадрової політики [141].

Крім того, міжнародно-правові стандарти, зокрема документи Ради Європи, ООН, ОБСЄ, а також досвід країн Європейського Союзу, стають дедалі важливішим джерелом для адаптації українського законодавства у сфері публічної служби. Зокрема, Хартія місцевого самоврядування Ради Європи (1985) [35], Декларація ООН про право на розвиток (1986) [26], Кодекс належного врядування (Страсбург, 2007) [55] містять принципи, що мають бути інтегровані в українську практику.

Таким чином, формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування є складовою комплексного процесу, що поєднує національні правові підходи з міжнародними стандартами. Створення ефективної системи кадрового забезпечення потребує чіткого правового регулювання, інституційного підкріплення, а також впровадження сучасних моделей HR-менеджменту у сфері публічного управління.

Поняття інституційної спроможності є ключовим у сучасному публічному управлінні, оскільки відображає здатність органів влади ефективно реалізовувати свої функції відповідно до делегованих повноважень, забезпечувати якісне надання публічних послуг та реагувати на потреби громади. У контексті місцевого самоврядування інституційна спроможність передбачає не лише функціональну ефективність, але й демократичну легітимність, прозорість, підзвітність і відкритість діяльності органів місцевої влади.

Основними елементами інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є:

- чітко визначені повноваження та функції;
- наявність професійного та компетентного кадрового складу;
- розвинена організаційна структура;
- стабільне фінансове забезпечення;
- ефективні процедури управлінської діяльності;
- інформаційна відкритість та використання цифрових технологій;

- спроможність до стратегічного планування та інноваційного розвитку [103;25;65;91].

У цьому переліку особливої ваги набуває кадровий компонент. Саме кваліфіковані, мотивовані, добросовісні працівники є рушієм функціонування органів місцевого самоврядування, формування довіри до влади та ефективної реалізації повноважень. Відсутність достатнього кадрового потенціалу або його неефективне використання призводить до зниження спроможності інституцій, погіршення якості публічних послуг, втрати легітимності та громадської підтримки.

Зв'язок між кадровим потенціалом і інституційною спроможністю має взаємозалежний характер. З одного боку, сильна інституція здатна створити умови для розвитку персоналу: забезпечити достойну оплату праці, кар'єрне зростання, навчання, корпоративну культуру. З іншого боку, саме наявність фахових кадрів дозволяє інституції реалізовувати стратегічні цілі, формувати інноваційну політику, адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі.

В українських умовах посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування особливо актуальне в умовах децентралізації, підвищення автономії громад, збільшення обсягів делегованих повноважень та бюджетної самостійності. Це вимагає не лише збільшення чисельності працівників, але й якісного оновлення підходів до управління персоналом, підвищення кваліфікації, формування етичної основи публічної служби.

Таким чином, інституційна спроможність є інтегральною характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, де кадровий ресурс виступає одночасно основою, рушієм і показником рівня розвитку органу влади. Забезпечення високого рівня кадрового потенціалу є передумовою ефективного функціонування публічних інституцій на місцевому рівні.

Процес децентралізації, започаткований в Україні після 2014 року, передбачав не лише передачу повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, а й зміну філософії управління на місцях. Однак

ефективна реалізація нових функцій органами місцевого самоврядування безпосередньо залежить від наявності спроможного кадрового ресурсу. На практиці цей процес супроводжується рядом викликів.

Однією з найсуттєвіших проблем є дефіцит кваліфікованих кадрів, особливо в об'єднаних територіальних громадах, розташованих у сільській місцевості [117]. Низька конкурентоспроможність оплати праці, відсутність привабливої інфраструктури, обмежені можливості для професійного розвитку зумовлюють небажання фахівців працювати в таких умовах.

Ще однією проблемою є недостатній рівень мотивації працівників, що пов'язано як з низькою заробітною платою, так і з відсутністю чітких кар'єрних перспектив, механізмів визнання досягнень, системи преміювання. У багатьох випадках службовці стикаються з перевантаженням функціональними обов'язками внаслідок обмеженої чисельності апарату [64].

Крім того, актуальною є проблема відсутності системного підходу до професійного навчання. Багато громад не мають власних ресурсів на організацію курсів підвищення кваліфікації, бракує механізмів інституційної підтримки з боку держави. Це призводить до того, що службовці не встигають за змінами в законодавстві, не володіють сучасними управлінськими інструментами [75].

Окрему увагу слід звернути на низький рівень цифрової компетентності серед частини працівників, що ускладнює впровадження електронного врядування, цифрових сервісів, аналітичних платформ. Попри загальний прогрес у сфері цифровізації, людський чинник часто стає бар'єром на шляху ефективних трансформацій.

Не менш важливими є питання етики та доброчесності в публічній службі. В умовах відсутності якісної системи контролю й оцінювання результатів діяльності посадових осіб, не завжди вдається уникнути зловживань, неформальних практик, конфліктів інтересів. Запровадження етичного кодексу, механізмів внутрішнього моніторингу, прозорості — лише частково вирішують цю проблему.

Таким чином, попри загальні позитивні результати децентралізації, кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування залишається критичною сферою, яка потребує системного підходу, координації зусиль національного та місцевого рівнів, а також впровадження інноваційних механізмів управління людськими ресурсами.

Удосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування є необхідною умовою зміцнення їхньої інституційної спроможності. Цей процес має ґрунтуватися на принципах комплексності, стратегічного планування, інноваційності та орієнтації на результат.

Одним із ключових напрямів є розробка та впровадження муніципальних кадрових стратегій, які повинні передбачати довгострокове планування потреб у кадрах, підготовку резерву, заходи з підвищення кваліфікації та формування системи оцінювання персоналу. Такі стратегії мають узгоджуватись із місцевими програмами соціально-економічного розвитку та відповідати пріоритетам громади.

Іншим важливим напрямом є залучення молоді до публічної служби, зокрема через муніципальні стажування, конкурси, молодіжні ради, освітні партнерства з університетами. Створення привабливого іміджу служби в органах місцевого самоврядування є запорукою оновлення управлінського корпусу та залучення перспективних фахівців.

Важливе значення має підвищення прозорості процедур добору кадрів, у тому числі через цифровізацію конкурсів, відкритий доступ до інформації про вакансії, вимоги та результати відбору. Також доцільно розробити та впровадити єдині стандарти проведення конкурсних відборів для посад місцевого самоврядування, враховуючи специфіку регіонів та розмір громад.

Необхідно розвивати систему професійного навчання та підвищення кваліфікації, зокрема через співпрацю з вищими навчальними закладами, центрами перепідготовки кадрів, міжнародними проєктами. Особливу увагу слід приділяти розвитку цифрових компетентностей, стратегічного мислення,

лідерських якостей, емоційного інтелекту та навичок комунікації з громадськістю.

Окремим завданням є впровадження сучасних технологій управління персоналом, таких як електронний облік кадрів, HR-аналітика, персональні профілі компетентностей, автоматизовані системи оцінювання та планування кар'єри. Це дозволяє забезпечити оперативність, об'єктивність та ефективність управлінських рішень у кадровій сфері.

Необхідно також зміцнювати етичну складову публічної служби, зокрема через системну роботу з формування стандартів доброчесності, тренінги з етики, створення механізмів внутрішнього запобігання конфліктам інтересів, а також моральне заохочення працівників, які демонструють високий рівень відповідальності та професіоналізму.

Комплексне впровадження зазначених напрямів дозволить створити стійку кадрову інфраструктуру, орієнтовану на довгостроковий розвиток органів місцевого самоврядування, зміцнення довіри громадян до влади та підвищення ефективності управління на місцях.

2.4 Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

У сучасних умовах цифрової трансформації державного управління, особливого значення набуває впровадження інформаційних та цифрових ресурсів у діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС). Ці ресурси виступають не лише інструментами оптимізації управлінських процесів, а й засобом зміцнення інституційної спроможності, що забезпечує здатність ОМС ефективно виконувати свої функції, надавати якісні послуги населенню, забезпечувати прозорість і підзвітність у процесі прийняття рішень.

Інформаційні ресурси ОМС включають сукупність документованої інформації, баз даних, реєстрів, електронних сервісів, яка використовується у процесі реалізації функцій і повноважень місцевих рад, виконавчих органів, старостинських округів. Інформаційні ресурси забезпечують підтримку управлінських рішень, моніторинг соціально-економічного розвитку, контроль за виконанням місцевих програм [155, с. 214-215].

У сучасному світі інформація стала одним із найважливіших стратегічних ресурсів поряд із традиційними – такими як природні, трудові та фінансові. В умовах цифровізації суспільства, що охоплює всі сфери життєдіяльності, зростає роль інформаційних та цифрових ресурсів у забезпеченні ефективного функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) [29].

Інформаційні ресурси – це сукупність документованої або публічно доступної інформації, яка зберігається, обробляється та передається за допомогою різноманітних засобів і технологій [186]. Цифрові ресурси є підмножиною інформаційних ресурсів, що представлена в електронній формі й призначена для зберігання, обробки та використання з допомогою цифрових технологій. У контексті діяльності ОМС інформаційні ресурси охоплюють адміністративні дані, статистику, аналітичні огляди, нормативно-правові акти, дані про місцеві бюджети, документообіг, інформацію про комунальні послуги тощо. Цифрові ж ресурси включають бази даних, геоінформаційні системи, електронні документи, цифрові платформи, вебсайти органів влади, мобільні застосунки, системи електронної демократії та відкриті дані. Ці ресурси формують основу для прийняття управлінських рішень, забезпечують прозорість діяльності ОМС, сприяють підвищенню рівня участі громадян у місцевому самоврядуванні, а також покращують доступність публічних послуг.

Інформаційні ресурси у сфері публічного управління можна класифікувати за різними критеріями: за формою подання (текстові (документи, звіти, інструкції); графічні (схеми, діаграми, плани); аудіовізуальні (записи засідань, відеоматеріали); числові (статистичні дані, бюджети, опитування); за

доступністю: відкриті (оприлюднені на офіційних порталах, в системі відкритих даних); обмеженого доступу (внутрішні документи ОМС, службова інформація); конфіденційні (персональні дані громадян, комерційна таємниця тощо); за джерелами походження: первинні (результати обстежень, реєстрацій, первинні звіти); вторинні (аналітичні звіти, прогнозування, узагальнення даних); за функціональним призначенням: нормативно-правові (закони, положення, регламенти); управлінські (накази, рішення, розпорядження); стратегічні (плани розвитку, концепції, програми); інформаційно-аналітичні (моніторингові звіти, аналітичні довідки) [47;46].

Цифрові ресурси органів місцевого самоврядування зазвичай формуються в рамках функціонування електронного урядування (e-government) та цифрової трансформації. Їх структура включає наступні ключові компоненти:

ОМС використовують електронні документи у внутрішньому документообігу та у взаємодії з громадянами і бізнесом. До них належать: протоколи засідань; рішення сесій та виконкомів; заяви громадян; електронні петиції.

Бази даних є основою для збору, зберігання та аналізу інформації. Прикладами таких баз даних, що забезпечують інституційну спроможність ОМС можуть бути: реєстр територіальної громади; кадастр об'єктів комунальної власності; єдина база соціальних послуг; реєстр звернень громадян.

Важливе місце у системі інформаційних та цифрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування зймають геоінформаційні системи (ГІС), що дозволяють візуалізувати просторові дані та здійснювати планування: генеральні плани; схеми зонування територій; інфраструктурні об'єкти; земельні ділянки.

ОМС активно використовують власні веб-сайти, мобільні додатки та цифрові сервіси: портали публічних послуг (наприклад, ЦНАПи онлайн) [159]; платформи е-демократії (електронні петиції, бюджети участі) [112]; системи «відкритого міста»; онлайн-опитування та зворотний зв'язок.

До цифрових платформ, які здійснюють обробку великих масивів даних для аналізу ефективності управлінських рішень необхідно віднести: індикатори соціально-економічного розвитку; системи оцінки якості послуг; моніторинг звернень громадян.

Ефективне управління громадою неможливе без якісних, актуальних і доступних інформаційних ресурсів. Вони є критично важливими в таких напрямках: планування та стратегічний розвиток (інформація про соціально-економічний стан, демографію, бюджетні надходження дозволяє розробляти обґрунтовані стратегії); формування бюджетів (всі етапи бюджетного процесу – від планування до виконання – базуються на цифрових даних); прозорість і підзвітність (опублікування відкритих даних дозволяє громадянам контролювати дії влади, а також сприяє боротьбі з корупцією); покращення публічних послуг (аналітика звернень, моніторинг якості послуг, електронні черги – все це покращує сервіс і зменшує навантаження на громадян); реагування на надзвичайні ситуації (швидкий доступ до актуальних даних допомагає оперативно приймати рішення у випадках загроз або криз (наприклад, пандемія, стихійні лиха тощо)).

Використання інформаційних ресурсів в ОМС регламентується низкою законодавчих актів, до яких передусім необхідно віднести: Закон України «Про інформацію» [144], що визначає загальні засади інформаційних правовідносин; Закон України «Про доступ до публічної інформації» [129], що гарантує право громадян на доступ до відкритої інформації; Закон України «Про захист персональних даних» [143], що регламентує обробку і захист конфіденційної інформації; Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [130], що забезпечує правовий режим електронного підпису; Закон України «Про Національну інформатизацію» [147], що визначає основи державної політики у сфері інформатизації.

Крім того, діють численні підзаконні акти, державні стандарти (ДСТУ), технічні регламенти, які регулюють вимоги до цифрових платформ, відкритих даних, кібербезпеки тощо.

Попри активну цифровізацію, органи місцевого самоврядування стикаються з низкою викликів у сфері інформаційних ресурсів: фрагментарність систем; недостатній рівень цифрової грамотності персоналу; недостатнє фінансування інформатизаційних проєктів; проблеми захисту даних і кібербезпеки; низький рівень користування цифровими послугами серед мешканців сільських громад.

Втім, тенденції розвитку є позитивними. Перспективні напрями включають: розбудову єдиних муніципальних інформаційних систем; запровадження штучного інтелекту для аналізу даних; поширення відкритих даних для створення стартапів і соціальних проєктів; застосування блокчейн-технологій для публічного контролю; розширення цифрових послуг для маломобільних груп населення.

Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є базисом для розбудови електронного урядування (е-урядування) як форми організації державного управління, яка передбачає широке використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у процесах взаємодії між владою, громадянами, бізнесом та громадськими організаціями. Основною метою е-урядування є підвищення ефективності, прозорості, підзвітності та доступності державних і муніципальних послуг. За визначенням ООН, електронне урядування (англ. *e-Government*) – це «використання ІКТ, зокрема інтернету, для забезпечення кращого доступу до державних послуг, підвищення якості обслуговування громадян, покращення прозорості та участі громадськості в урядуванні» [189].

Ключовими складовими е-урядування є: електронні послуги (e-Services); електронна участь громадян (e-Participation) [198]; електронна демократія (e-

Democracy) [191]; електронна взаємодія між органами влади (G2G – Government-to-Government) [201]; електронне адміністрування (е-адміністрування, документообіг, фінанси тощо).

Отже, цифрові ресурси як базис електронного урядування є організованою сукупністю електронної інформації, що створена, зберігається, обробляється, передається та використовується з допомогою цифрових технологій. У сфері е-урядування цифрові ресурси є джерелом і середовищем управлінської діяльності. До цифрових ресурсів е-урядування належать: електронні документи (накази, рішення, протоколи, акти); цифрові бази даних (реєстри населення, податкові реєстри, земельні кадастри); відкриті дані (datasets у форматі JSON, XML, CSV тощо); інформаційні системи (Єдина система місцевих фінансів, Є-дата, ProZorro); онлайн-сервіси (портали послуг, електронні черги, звернення громадян); цифрові платформи (платформи участі громадян, бюджету участі, онлайн-консультації); геоінформаційні системи (ГІС для містобудування, енергоменеджменту, управління ТГ); електронна ідентифікація (BankID, MobileID, ЕЦП); аналітичні панелі (дашборди для моніторингу та оцінки). Цифрові ресурси є не лише технічним інструментом, а й основою сучасного управління, яке ґрунтується на даних (*data-driven governance*).

Цифрові ресурси значно розширили можливості громадян у комунікації з органами влади. Вони забезпечують: **доступ до інформації** (через відкриті дані, публікації на сайтах ОМС, єдині реєстри); **електронні звернення** (заяви, скарги, петиції, запити на інформацію); **участь у прийнятті рішень** (голосування за проекти бюджету участі, обговорення стратегій, опитування); **онлайн-послуги** (реєстрація бізнесу, соціальні виплати, дозволи, реєстрація місця проживання). Цифрові ресурси дозволяють громадянам бути не просто споживачами послуг, а **активними учасниками управління**, що зміцнює демократичні процеси на місцевому рівні.

Цифрові платформи полегшують доступ бізнесу до публічної інформації, участь у закупівлях, реєстраційні процедури: **ProZorro** – система публічних

закупівель[319]; **Єдиний державний реєстр юридичних осіб [38;140]; Е-ліцензування** – подання документів для отримання дозволів; **Е-податки** – облік, сплата, звітування; **ГІС-портали** – інвестор може отримати інформацію про інфраструктуру, земельні ділянки. Цифрові платформи знижують корупційні ризики та створює сприятливий клімат для підприємництва.

Електронна взаємодія між органами влади (G2G) ґрунтується на: цифровому обміні даними: внутрішні системи документообігу; спільному використанні баз даних; використанні єдиних цифрових платформ (наприклад, МІС для соціальної сфери); взаємодії через шлюзи (наприклад, Трембіта); використання автоматичних сервісів між ЦНАПами, судами, ДРАЦСами тощо. Це дозволяє забезпечити безшовну взаємодію, скоротити витрати часу і підвищити якість послуг.

Сучасна концепція *Smart Governance* базується на цифровізації та широкому використанні аналітики, основними аспектами якої є: Big Data; IoT; AI для публічного управління; взаємодія систем у реальному часі. Цифрові ресурси як складова інституційної спроможності ОМС стають основою для розробки: інтелектуального планування; ефективного управління інфраструктурою; прогнозування бюджетних витрат; моделей залучення громадян.

Попри переваги цифрових ресурсів, їх впровадження супроводжується проблемами: нерівномірний рівень цифрової трансформації; низький рівень цифрової грамотності; недостатній захист персональних даних; фрагментарність ІТ-інфраструктури; відсутність інтегрованих платформ; брак фінансування; опір змінам на місцевому рівні.

До перспектив розвитку інформаційних та цифрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відносяться: інтеграція цифрових ресурсів на платформенному рівні; єдиний портал публічних послуг на рівні громади; автоматизація типових процесів (RPA); використання хмарних

сервісів; запровадження персоналізованих е-послуг; розвиток цифрової ідентичності (DPA ID); створення муніципальних центрів даних (data hubs).

Отже, цифрові ресурси є критичною інфраструктурою е-урядування. Вони дозволяють забезпечити прозоре, ефективне та орієнтоване на громадянина управління. Їх впровадження потребує не лише технологічних інновацій, а й політичної волі, зміни культури управління та активного залучення громадськості. Саме цифрові ресурси є підґрунтям для побудови справді сучасної держави та конкурентоспроможного самоврядування в умовах глобальної цифрової трансформації. Спроможність органів місцевого самоврядування оцінюється за критеріями організаційної структури, фінансової автономії, кадрового потенціалу, здатності до стратегічного планування, комунікаційної відкритості та рівня надання адміністративних послуг.

У сучасних умовах демократичного врядування та децентралізації влади особливого значення набуває поняття інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (ОМС). Цей термін охоплює сукупність ресурсів, процесів і механізмів, які забезпечують ефективне та стабільне функціонування органу самоврядування на місцевому рівні. Інституційна спроможність є основою для реалізації повноважень, прийняття обґрунтованих рішень, надання якісних послуг громадянам та забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

Спроможність ОМС, згідно з дослідженнями Світового банку, OECD, Програми Ради Європи «Децентралізація та місцеве самоврядування в Україні» та інших авторитетних джерел, оцінюється на основі кількох ключових критеріїв: організаційної структури та управлінських процесів; фінансової автономії; кадрового потенціалу; стратегічного планування; комунікаційної відкритості; якості адміністративних послуг.

Кожен із цих критеріїв є взаємопов'язаним і ґрунтується на використанні якісних інформаційних ресурсів, без яких неможливо забезпечити ефективність управлінських функцій.

Отже, відкрита та прозора комунікація з мешканцями – необхідна складова сучасного місцевого самоврядування. Саме через ефективну комунікацію формується довіра до влади, стимулюється участь громадян у прийнятті рішень. До критеріїв оцінки ефективності інституційної спроможності ОМС із використання інформаційних та цифрових ресурсів необхідно віднести: наявність офіційного вебресурсу громади; активність у соціальних мережах; регулярне інформування про діяльність ОМС; зворотний зв'язок із громадянами; рівень відповідей на запити.

Роль інформаційних ресурсів тут є надзвичайно важливою через провадження: онлайн-трансляції засідань; електронні приймальні; чат-боти для інформування; електронні платформи зворотного зв'язку (наприклад, “Відкрите місто”); електронні опитування і консультації з громадськістю.

Сучасні ОМС мають виступати не лише як «джерело послуг», а як активний комунікатор, що веде діалог із громадою.

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування є багатовимірною категорією, що охоплює різноманітні аспекти управлінської діяльності. У сучасному контексті саме інформаційні ресурси виступають об'єднуючим елементом між організаційною структурою, фінансами, кадровою політикою, плануванням, комунікацією та якістю послуг. Без якісних, систематизованих та інтегрованих інформаційних ресурсів досягнення високого рівня спроможності ОМС є неможливим.

Ефективне управління інформацією дозволяє громадам краще розуміти свої потреби, приймати зважені рішення, будувати відкриту політику та забезпечувати реальну участь громадян у розвитку місцевої демократії.

Використання інформаційних і цифрових ресурсів в адміністративно-правовому забезпеченні діяльності ОМС є ключовою умовою їх інституційної спроможності. Інтеграція цифрових технологій у процеси управління дозволяє зробити місцеву владу ефективнішою, відкритішою та ближчою до потреб громади. Успішне впровадження цифрових рішень потребує комплексної

державної підтримки, розбудови інституційної спроможності на місцях та постійного розвитку цифрових компетенцій фахівців місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

У другому розділі розкрито питання реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Задля досягнення зазначеної мети другого розділу поставлено та досягнуто такі завдання, як: описати реформу територіальних громад як складова адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; охарактеризувати фінансову децентралізацію як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; визначити особливості формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; встановити інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Окремі досягнуті у другому розділі положення та висновки висвітлено у ряді наукових авторських публікаціях [70;71; 72; 73; 74; 75].

1. Описано реформу територіальних громад як складова адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Акцентовано, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування визначається як їх здатність ефективно реалізовувати надані повноваження, забезпечувати належний рівень публічних послуг, раціонально використовувати бюджетні кошти та забезпечувати участь громадян у прийнятті управлінських рішень. Встановлено, що формування спроможних територіальних громад передбачає оптимізацію адміністративно-

територіального устрою, об'єднання населених пунктів у більші за розміром і ресурсами громади, здатні самостійно здійснювати управління розвитком відповідної території.

Встановлено, що за даними Державної служби статистики України, спостерігалася значна концентрація фінансових, економічних, інвестиційних та трудових ресурсів у чотирьох провідних регіонах країни – Київській, Дніпропетровській, Харківській і Донецькій областях, а також у столиці, місті Києві, що сформували понад половину загального обсягу валового регіонального продукту держави. З'ясовано, що у десяти інших областях - Сумській, Чернігівській, Кіровоградській, Волинській, Рівненській, Херсонській, Закарпатській, Тернопільській, Луганській та Чернівецькій – сумарна частка валового продукту становила лише близько 15% від загального обсягу по Україні, що свідчить про дисбаланс у соціально-економічному розвитку регіонів, що спостерігається ще з 2013 року і залишається актуальною проблемою. Встановлено, що умови воєнного стану призвели до зростання ролі та значення в національній економіці таких областей, як Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська.

Підкреслено, що соціально-економічні проблеми регіонів поєднуються із показниками старіння нації. Звичайно, що демографічний стан регіонів та їх соціально-економічний розвиток через російсько-українську війну погіршився, що позначилось на рівні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та конкурентноздатності територіальних громад, та позначається на продуктивності праці у регіонах.

Встановлено, що використання бюджетних коштів виключно на поточні витрати, такі як заробітна плата, оплата комунальних послуг чи утримання інфраструктури, без спрямування фінансів на розвиткові проєкти, створює ризики для довгострокової фінансової спроможності громади, що не дозволяє забезпечити сталий економічний розвиток, модернізацію інфраструктури чи

реалізацію стратегічних ініціатив, що сприяють зростанню доходів місцевого бюджету в майбутньому.

Акцентовано, що для забезпечення фінансової стабільності громади необхідно дотримуватися збалансованого підходу, поєднуючи фінансування поточних потреб з інвестиціями в розвиток.

Встановлено, що в ході реформи територіальних громад як складова адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні однією з актуальних проблем у діяльності органів місцевого самоврядування стала проблема недостатнього використання інструменту міжмуніципального співробітництва, що відбувається через брак обізнаності посадових осіб про механізми такого співробітництва, відсутність досвіду реалізації спільних проєктів, а також побоювання щодо втрати автономії чи впливу.

До задач реформи реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування віднесено вирішення проблеми правової активності громадськості, що вимагає впровадження ефективних інструментів її участі та забезпечення прозорості у діяльності органів місцевої влади та розвитку культури партнерства між владою та громадою.

Визначено, що одним із інструментів, запровадження якого сприяло підвищенню рівня участі громадськості в ухваленні управлінських рішень, що було запроваджено в ході реформи територіальних громад як складової адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, став бюджет участі.

Аргументовано, що до позитивних надбань реформи територіальних громад як складової адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно віднести передачу місцевій владі ряду повноважень, пов'язаних із реалізацією оборонних та безпекових завдань, що корелюється із існуючою та доволі

успішною системою волонтерських та громадських рухів в Україні із підтримки ЗСУ, що позитивно відображується на ефективності формування духовної свідомості населення, молодого покоління, яке має відчувати причетність його до оборони країни, її відновлення та відбудови.

Підкреслено, що нормативне оформлення взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування має відобразитися в укладенні угод та меморандумів про співпрацю, в межах якої має надаватися інформаційна, методична, консультативна, навчальна, матеріально-технічна допомога.

Зроблено висновок, що налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування, місцевої влади та загальнонаціональної влади із громадськістю, участь громад у здійсненні правоохоронної, правозахисної, безпекової, економічної та культурної функції держави є запорукою формування інституційної спроможності політики децентралізації.

Акцентовано, що набуття громадами «відносної безпекової самодостатності» є важливим елементом сучасної системи національної безпеки, особливо в умовах гібридних загроз, що вимагає чіткого і збалансованого розподілу повноважень між місцевими органами самоврядування, силами громадського захисту та державними силовими структурами, що має бути реалізовано в ефективній моделі співпраці, де громади не дублюють функції Національної поліції чи ДСНС, але мають інструменти для оперативного реагування на загрози, інформування населення та участі у превентивних заходах.

До негативних проявів, що позначається на економічній інституційній спроможності в умовах воєнного стану віднесено: обмеженість у розвитку виробництва та збуту його продукції; знищення чи закриття промислових і сільськогосподарських підприємств, а також їх вимушена релокація; недостатність фінансових надходжень до Державного бюджету та місцевих бюджетів; внутрішні процеси міграції та вимушене безробіття в межах території України.

До проблем забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану віднесено значні міграційні процеси, обумовлені явищем вимушеного переміщення населення в межах країни, так і поза її межами, що у 2024 році змінилась ситуацією зворотної міграції населення та його повернення до України, що безумовно позитивно відобразиться на демографічному стані регіонів держави, але при цьому із економічної та соціальної точки зору територіальні громади не готові прийняти нових мешканців чи мешканців, що повертаються, що характеризується відсутністю робочих місць для осіб, що їх потребують, неналежністю умов для перекваліфікації населення, негативними характеристиками стану задоволення потреб у наданні публічних освітянських, екологічних, медичних послуг тощо.

Визначено, що період повоєнного відновлення в Україні для ефективного відновлення людських ресурсів і ринку праці необхідно реалізувати низку комплексних заходів: створення нових робочих місць (через підтримку малого та середнього бізнесу, розвиток інфраструктурних проєктів, залучення інвестицій у пріоритетні галузі); реінтеграція внутрішньо переміщених осіб та повернення трудових мігрантів (забезпечення житлом, соціальними послугами, доступом до освіти і працевлаштування); модернізація системи професійної освіти та підготовки кадрів (адаптація освітніх програм до потреб ринку праці, активне впровадження програм перекваліфікації та підвищення кваліфікації); зменшення рівня тіньової зайнятості (стимулювання офіційного працевлаштування через податкові пільги, спрощення процедур реєстрації бізнесу); підвищення рівня оплати праці та поліпшення умов праці (з метою утримання кваліфікованих фахівців та підвищення мотивації до праці); підтримка зайнятості молоді та осіб із вразливих категорій населення (через спеціальні програми стажування, наставництва, гранти на підприємництво); розвиток регіональних ринків праці (подолання дисбалансів між містами та сільською місцевістю, сприяння мобільності трудових ресурсів).

2. Розглянуто фінансову децентралізацію як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Визначено, що процес фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування як однієї із гарантій, що покладено в основу забезпечення інституційної спроможності територіальної громади має такі етапи : першим етапом є підготовчий етап (до 2014 року), де було визначено наявність проблем, що пов'язуються із існуванням централізованої системи управління фінансами, низьким рівнем фінансової автономії місцевих бюджетів, залежності від державних субвенцій. До особливостей першого етапу фінансової децентралізації необхідно віднести відсутність стимулів для розвитку місцевої економіки та неефективне використання місцевих бюджетних коштів; другим етапом є етап запуску реформи (2014–2015 роки), під час якого відбулися такі внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, та було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де нововведенням цього періоду було : введення нової моделі горизонтального вирівнювання доходів; закріплення частини податків за місцевими бюджетами (ПДФО, акциз, плата за землю); третій етап фінансової децентралізації в Україні - етап об'єднання громад (2015–2019 роки), коли було ухвалено окремий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; четвертий етап фінансової децентралізації є етап завершення адміністративно-територіальної реформи (2020 -2021 рр), коли було утворено 1469 територіальних громад і 136 районів, та відбулося затвердження нового адміністративного поділу країни, що сприяло вирівнюванню фінансових можливостей громад через освітні та медичні субвенції, інфраструктурну підтримку; пятий етап – сучасний (починаючи із 2021 року), пов'язується із активізацією процесів посилення фінансової автономії громад та цифровізація бюджетного процесу, впровадження інструментів громадського контролю (e-data, Prozorro).

Аргументовано, що важливим у забезпеченні ефективності фінансової децентралізації є - прийняття місцевих бюджетів має здійснюватися незалежно від затвердження державного бюджету, при цьому обсяги міжбюджетних трансфертів повинні визначатися на основі об'єктивного балансу доходів і видатків місцевих бюджетів з метою забезпечення їх фінансової збалансованості.

Встановлено, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування виходить із створення умов забезпечення для реалізації: їх організаційної автономії, що виявляється у наданні можливості для таких суб'єктів самостійно вирішувати власну внутрішню структуру, що функціонально має задовольнити потреби громади у реалізації функцій управління; їх фінансової автономії, що пов'язується із створенням умов для вільного володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Описано нормативні засади застосування бюджету участі (громадського бюджету) як перспективного засобу розвитку демократії участі та зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом активного залучення жителів територіальних громад до процесів бюджетного планування та контролю за використанням публічних коштів.

Визначено, що нормативне регулювання бюджету участі на міжнародному рівні закріплено у Рекомендаціях «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81) 19 (1981 р.), де встановлено право кожного громадянина в межах юрисдикції держави-члена на отримання інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади, та доступу до інформації, у Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982 р.); у положеннях Йоганнесбурзьких принципів «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995 р.) та Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009 р.), ратифіковані Україною 12 квітня 2018 р., у Кодексі фіскальної прозорості Міжнародного валютного фонду (2014 р.), де закріплено

сучасне розуміння поняття «фіскальна прозорість», яке охоплює не лише технічний аспект фінансової звітності, але й принципи відкритого врядування.

Встановлено, що з метою підвищення поінформованості населення та популяризації цього інструменту як елемента участі в управлінні публічними справами, доцільно зобов'язати органи місцевої влади організовувати регулярні зустрічі, семінари, тренінги, у тому числі за участю неурядових організацій та експертного середовища.

3. Встановлено формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. З'ясовано, що за результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід. Встановлено, що відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року.

Підкреслено, що формування ефективної системи місцевого самоврядування вимагає створення відповідного кадрового потенціалу, який є базовим елементом інституційної спроможності.

Зазначено, що ефективність людських ресурсів не обмежується лише їх кількісною наявністю, що вимагає розвитку шляхом інвестицій в освіту й навчання.

Акцентовано, що інституційна спроможність є інтегральною характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, де кадровий ресурс виступає одночасно основою, рушієм і показником рівня розвитку органу влади. Забезпечення високого рівня кадрового потенціалу є передумовою ефективного функціонування публічних інституцій на місцевому рівні.

4. Охарактеризовано інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Визначено, що інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування включають сукупність документованої інформації, баз даних, реєстрів, електронних сервісів, яка використовується у процесі реалізації функцій і повноважень місцевих рад, виконавчих органів, старостинських округів. Акцентовано, що інформаційні ресурси забезпечують підтримку управлінських рішень, моніторинг соціально-економічного розвитку, контроль за виконанням місцевих програм. Визначено, що інформаційні ресурси мають розумітися як сукупність документованої або публічно доступної інформації, яка зберігається, обробляється та передається за допомогою різноманітних засобів і технологій. Підкреслено, що цифрові ресурси є підмножиною інформаційних ресурсів, що представлена в електронній формі й призначена для зберігання, обробки та використання з допомогою цифрових технологій. Визначено, що у контексті діяльності органів місцевого самоврядування інформаційні ресурси охоплюють адміністративні дані, статистику, аналітичні огляди, нормативно-правові акти, дані про місцеві бюджети, документообіг, інформацію про комунальні послуги тощо.

Зроблено висновок, що цифрові ресурси органів місцевого самоврядування зазвичай формуються в рамках функціонування електронного урядування (е-

government) та цифрової трансформації. Їх структура включає наступні ключові компоненти:

Визначено, що забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування здійснюється через: офіційні веб-сайти, мобільні додатки та цифрові сервіси: портали публічних послуг (наприклад, ЦНАПи онлайн); платформи е-демократії (електронні петиції, бюджети участі) [112]; системи «відкритого міста»; онлайн-опитування та зворотний зв'язок; цифрові платформи, які здійснюють обробку великих масивів даних для аналізу ефективності управлінських рішень, де виокремлено: індикатори соціально-економічного розвитку; системи оцінки якості послуг; моніторинг звернень громадян.

Ключовими складовими е-урядування органів місцевого самоврядування визначено: електронні послуги (e-Services); електронна участь громадян (e-Participation); електронна демократія (e-Democracy); електронна взаємодія між органами влади (G2G – Government-to-Government); електронне адміністрування (е-адміністрування, документообіг, фінанси тощо).

Визначено, що цифрові ресурси функціонально забезпечують: доступ до інформації (через відкриті дані, публікації на сайтах ОМС, єдині реєстри); електронні звернення (заяви, скарги, петиції, запити на інформацію); участь у прийнятті рішень (голосування за проекти бюджету участі, обговорення стратегій, опитування); онлайн-послуги (реєстрація бізнесу, соціальні виплати, дозволи, реєстрація місця проживання). Цифрові ресурси дозволяють громадянам бути не просто споживачами послуг, а активними учасниками управління, що зміцнює демократичні процеси на місцевому рівні.

Акцентовано, що електронна взаємодія між органами влади (G2G) ґрунтується на: цифровому обміні даними: внутрішні системи документообігу; спільному використанні баз даних; використанні єдиних цифрових платформ (наприклад, МІС для соціальної сфери); взаємодії через шлюзи (наприклад,

Трембіта); використання автоматичних сервісів між ЦНАПами, судами, ДРАЦСаами.

З'ясовано, що сучасна концепція *Smart Governance* базується на цифровізації та широкому використанні аналітики, основними аспектами якої є: Big Data; IoT; AI для публічного управління; взаємодія систем у реальному часі. Визначено, що цифрові ресурси як складова інституційної спроможності ОМС стають основою для розробки: інтелектуального планування; ефективного управління інфраструктурою; прогнозування бюджетних витрат; моделей залучення громадян.

До проблем впровадження цифрових ресурсів в діяльність органів місцевого самоврядування віднесено: нерівномірний рівень цифрової трансформації; низький рівень цифрової грамотності; недостатній захист персональних даних; фрагментарність IT-інфраструктури; відсутність інтегрованих платформ; брак фінансування; опір змінам на місцевому рівні.

До перспектив розвитку інформаційних та цифрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування віднесено: інтеграція цифрових ресурсів на платформенному рівні; єдиний портал публічних послуг на рівні громади; автоматизація типових процесів (RPA); використання хмарних сервісів; запровадження персоналізованих е-послуг; розвиток цифрової ідентичності (DPA ID); створення муніципальних центрів даних (data hubs).

Зроблено висновок, що інформаційні та цифрові ресурси є критичною інфраструктурою е-урядування.

До критеріїв оцінки ефективності інституційної спроможності ОМС із використання інформаційних та цифрових ресурсів необхідно віднесено: наявність офіційного вебресурсу громади; активність у соціальних мережах; регулярне інформування про діяльність ОМС; зворотний зв'язок із громадянами; рівень відповідей на запити.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації на основі узагальнення відповідних концепцій вітчизняних і світових учених, норм законодавства та практики діяльності інституту місцевого самоврядування розроблено наукові положення й отримано результати, що у сукупності розв'язують важливе наукове завдання з покращення функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Одержані в процесі дослідження наукові результати дають підстави для висновків, рекомендацій та узагальнень, що мають як теоретичне, так і прикладне значення. Найсуттєвішими з них є такі:

1. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування складається з таких елементів, як: організаційно-правові інструменти (делегування повноважень органам місцевого самоврядування від державних органів; впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва; запровадження електронного врядування та цифрових технологій для ефективного управління); фінансово-правові інструменти (закріплення механізмів місцевих бюджетів у рамках Бюджетного кодексу України); надання державної підтримки через субвенції та дотації; запровадження механізмів фінансової автономії громад; контрольно-координаційні механізми (адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюється державними органами; судовий контроль за дотриманням норм законодавства; громадський контроль через механізми відкритості та підзвітності); кадрове забезпечення та професійний розвиток (підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення механізмів кадрового резерву; впровадження інноваційних моделей управління персоналом).

2. Визначено, що в основу нормативного забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування покладено концепцію дуалізму повноважень як концепцію, що передбачає взаємодію двох складників у системі місцевого самоврядування: власної (самостійної) компетенції територіальних громад і делегованих повноважень, що передаються від державної влади, що зумовлює подвійний правовий статус органів місцевого самоврядування, які одночасно здійснюють функції самоуправління та реалізують державні завдання.

Визначено, що дуалізм місцевого самоврядування забезпечує баланс між локальною автономією та державним управлінням, сприяючи ефективній реалізації публічної влади на місцевому рівні. Розглянуто коло власних та допустимих делегованих повноважень місцевих державних адміністрацій; визначено коло повноважень територіальних громад, здійснення яких може бути делеговане місцевим органам виконавчої влади.

3. Встановлено, що нормативно визначеними є такі принципи інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, як: максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя; впровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад; надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади; утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проєктів рішень органів місцевого самоврядування; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого

самоврядування; принцип субсидіарності; принцип самостійності; принцип підзвітності та відкритості, що вимагає прозорого прийняття рішень, обґрунтованого інформування громадськості та створення ефективних механізмів зворотного зв'язку; принцип правової визначеності, що гарантує чіткість і послідовність адміністративно-правових норм, що регламентують повноваження та функції місцевих органів; принцип інституційної безперервності, який гарантує сталість організаційної структури органів місцевого самоврядування, навіть за зміни політичних чи адміністративних умов.

4. З урахуванням вивченого зарубіжного досвіду виділено чотири основні форми міжмуніципального співробітництва, які розрізняються за рівнем формалізації, організаційно-правовим статусом та функціональним наповненням: неформальне міжмуніципальне співробітництво, що базується переважно на консультаціях, обміні інформацією, координації дій у питаннях, що становлять спільний інтерес, але не потребують інституціалізованих механізмів; слабо формалізоване співробітництво, що реалізується на основі міжмуніципальних угод або контрактів задля досягнення конкретних управлінських або фінансових цілей, зберігаючи при цьому автономію кожного з муніципалітетів; спільна діяльність у сфері управління комунальними підприємствами, зокрема тими, що забезпечують технічні послуги (такі як водопостачання, утилізація побутових відходів, каналізація, а також управління інженерною інфраструктурою); співуправління соціально-культурними та медичними установами – культурними центрами, спортивними об'єктами, лікарнями, амбулаторіями, що дозволяє раціональніше використовувати наявні ресурси та забезпечувати більш доступні послуги для населення.

5. Визначено, що головним змістовим наповненням реформи органів місцевого самоврядування в Україні стало укрупнення місцевих територіальних громад, що стало базисом для процесів децентралізації та пов'язується із передачею значної кількості управлінських ресурсів та делегуванням

повноважень від центральних органів державної влади до муніципальних органів задля спрощення управління громадами, підвищення якості надання послуг громадянам та стимулювання соціально-економічного розвитку територій.

6. Зроблено висновок, що з метою інституціоналізації громадського бюджету на національному рівні та забезпечення його ефективного функціонування в усіх територіальних громадах доцільно: 1) внести зміни до Бюджетного кодексу України, де визначити поняття «Всеукраїнський громадський бюджет»; встановити частку бюджетних доходів або конкретну суму коштів, що підлягатиме розподілу за участю громадян; порядок подання громадських ініціатив (проєктів); зазначити вимоги до змісту та форми проєктів; охарактеризувати критерії відбору та процедури голосування; унормувати строки та відповідальних виконавців; охарактеризувати механізми контролю за реалізацією проєктів; 2) внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити обов'язок органів місцевого самоврядування сприяти участі громадян у бюджетному процесі через механізми громадського бюджету.

7. Аргументовано, що до організаційно-правових напрямів, впровадження яких має бути пов'язано із вирішенням завдання повернення українців задля забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, віднесено: створення інформаційного порталу із пошуку роботи на місцях, проведення роз'яснювальних заходів зі створення привабливості регіонів, залучення інвестицій для розвитку інфраструктури сіл та селищ і вирішення проблем їх транспортного сполучення з іншими населеними пунктами; розробка та впровадження муніципальних кадрових стратегій, які повинні передбачати довгострокове планування потреб у кадрах, підготовку резерву, заходи з підвищення кваліфікації та формування системи оцінювання персоналу; підвищення прозорості процедур добору кадрів, у тому числі через цифровізацію конкурсів, відкритий доступ до інформації про вакансії, вимоги та

результати відбору; зміцнення етичного складника публічної служби, зокрема через системну роботу з формування стандартів доброчесності, тренінги з етики, створення механізмів внутрішнього запобігання конфліктам інтересів, а також моральне заохочення працівників, які демонструють високий рівень відповідальності та професіоналізму.

8. Зроблено висновок, що інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є базисом для розбудови електронного урядування (е-урядування) як форми організації державного управління, яка передбачає широке використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у процесах взаємодії між владою, громадянами, бізнесом та громадськими організаціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алакоз І. С., Савенко А. Ю. Шляхи зміцнення фінансового стану органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Хмельницьк. нац. ун-ту*. 2011. № 2. Т. 1. С. 168–171.
2. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua>
3. Бабак А. Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за принципом спроможності. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/videvoluytsiynogoetapuobyednannyagromadperekhodimodoobyednannyazaprintsipomspromozhnostialonababak>
4. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ, 2003. 512 с.
5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12).
6. Баштанник О.В. Інституціональна/інституційна спроможність інститутів політичної системи як аналітична категорія та функціональний аспект публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2023. № 2 (80). С. 83-88
7. Бендасюк О.О., Сахарнацька Л.І. Організаційно-економічні пріоритети розвитку сільських територій. *Теорія та практика менеджменту: матеріали Міжнар. наук. практ. конф. (24-26 травня 2022 року)*. Відп. ред. проф. Л. Черчик. Луцьк, 2022. С. 42-46.
8. Береза А., Повзун В. Війна в Україні спровокувала найшвидшу міграційну кризу з часів Другої світової війни. URL: https://zhar.org.ua/vijna-v-ukrayini-sprovokovala-najshvydshu-migratsijnu-kryzu-z-chasiv-drugoyi-svitovoyi-vijny/?utm_source=chatgpt.com

9. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політикоправових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

10. Боровик П. М., Ролінський О. В., Мазур К. М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів. *Облік і фінанси*. 2015. № 1. С. 51–57.

11. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. 2005. 177 с.

12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

13. Васильєва О. І., Васильєва Н. В.. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. Інвестиції: практика та досвід №8/20187478. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6049&i=14>

14. Вегеш М. М. Політологія. Підручник. К. Знання. 2008. 384 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pagescat60.html>

15. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

16. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/#:~:text=9,місцевого%20самоврядування%20на%20виконання%20делегованих>

17. Висоцька А. Ефективність діяльності підприємства як невід'ємний економічний показник. *Теорія та практика менеджменту*: матеріали Міжнар. наук.практ. конф. (24-26 травня 2022 року). Відп. ред. проф. Л. Черчик. Луцьк, 2022. С. 86-89.

18. Вінницький молодіжний центр «Квадрат». URL: <https://www.kvadrat.vn.ua>

19. Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України, міграційну політику ЄС та країн Східного партнерства. О. Піщуліна. В. Юрчишин [та ін.]; Центр Разумкова. Київ, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/10/25/2023-PyshchulinaMIGRACIA.pdf>
20. Всеукраїнська асоціація громад. URL: <https://communities.org.ua>
21. Галушка З. Стратегія управління змінами в умовах невизначеності. *Теорія та практика менеджменту*: матеріали Міжнар. наук. практ. конф. (24-26 травня 2022 року). Відп. ред. проф. Л. Черчик. Луцьк, 2022. С.102-105.
22. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. №3 (3). С. 9–13.
23. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12 (1). С. 57-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12
24. Гошовська В.А. Представницькі органи влади у забезпеченні сталого розвитку України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*: Видавництво НАДУ. 2020. С. 91–96.
25. Гуськова Е. О. Роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2014. Вип. 1. 26-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp_2014_1_8.
26. Декларація ООН про право на розвиток 1986. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU86005R>
27. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., [та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

28. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>

29. Доктрина інформаційної безпеки України, затв. Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>

30. Домбровська С.М. Проблеми забезпечення національної безпеки. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/20931/1/TezPUA2024.pdf>

31. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2003. 244 с.

32. Дяченко С., Редчиць І. Нормативно-правове регулювання бюджету участі в Україні: поглиблений аналіз та пропозиції з удосконалення. *Державне управління*. 2(20)/2024. С. 63-69. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/3473/2982>

33. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text

34. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text

35. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

36. Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text

37. Єдина система місцевих петицій. URL : <https://petition.e-dem.ua/>

38. Єдиний державний реєстр юридичних осіб. URL: <https://opendatabot.ua/c>

39. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.

40. Зарубіна О. С. До питання інвестиційні аспекти розвитку міста. URL: [eprints.ksame.kharkov.ua/ 5039/1/тезисы_Зарубина.doc](https://eprints.ksame.kharkov.ua/5039/1/тезисы_Зарубина.doc).
41. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. МОМ. URL: https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Ukraine%20Displacement%20Report_R2_final_UKR.pdf
42. Звіт щодо муніципального об'єднання та його можливого впливу на вищі рівні врядування. Рада Європи. 2017. URL: https://rm.coe.int/celgr-2017-4-1-/1680aeefc9?utm_source=chatgpt.com
43. Зеленко Г.І. Інституційна спроможність України в умовах війни. Стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 23 серпня 2024 року. *Вісник НАН України*. 2024. № 9. С. 49-58.
44. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019. С. 11. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>
45. Золотопотіцька територіальна громада. Новини. URL: <https://zolotopoticka-gromada.gov.ua/news/09-13-40-11-09-2017/>
46. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та перспективи. Аналітичне дослідження. Виконане за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні. URL: https://hgi.org.ua/pdf/inf_vz_vig.pdf
47. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування посібник для муніципальних посадовців. URL: <https://arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>
48. Інформаційне повідомлення про оприлюднення проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/15959.html>

49. Кадрова політика в державній службі : навч. посіб. Л. С. Безугла, А.М. Пугач, Т. М. Тарасенко, Ю. О. Коломоєць, К. В. Нечипоренко. Дніпро : Пороги, 2020. 250 с.

50. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 24 с.

51. Касьяненко Л.М., Корбуг Л. П. Окремі питання вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків і зборів в Україні в умовах децентралізації. *Фінансове право*. 2017. № 1(36). С. 47–53

52. Квасній О. Р. Європейський досвід утворення територіальних громад. Актуальні проблеми сучасної науки: зб. П'ятої наук.-практ. конф. викладачів та студентів НН ІФМЕ та ІТ. 27 квітня 2018 р. Дрогобич: РВВ ДДПУ ім. І. Франка, 2018. 446 с. С. 50–53.

53. Клець Л. Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади. *Вісник Донецького інституту економіки та господарського права*. 2009. № 1. С. 46-57

54. Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

55. Кодекс належного врядування (Страсбург, 2007). URL: <https://rm.coe.int/partnership-for-good-governance-programme-brochure-in-ukrainian/1680b004c3>

56. Колтун В. С., Радченко О. В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 67–70. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67

57. Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09

58. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

59. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 року № 333р. ULR: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3332014%D1%80>
60. Корнева О. В. Європейський досвід формування матеріальнофінансової основи місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 20–24.
61. Корнеєв М. В. Удосконалення теоретико-методологічного забезпечення узагальнюючої оцінки рівня фінансової автономії. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 7 (97). С. 229-235.
62. Костицький В.С. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник АПСВТ*. 2018. №1. С. 48-50. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-48-50.pdf
63. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2. С. 104–112.
64. Кравченко О. О., Чупіна К. О.. Соціально-психологічна реабілітація ВПО: з досвіду уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичин. 2022. URL: <https://dspace.udpu.edu.ua/handle/123456789/16176>
65. Кравченко Т. А. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості. *Держава та регіони*. Сер. : Державне управління. 2013. № 2. 152-158.
66. Краглевич О.В. Зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (на прикладі Франції). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 7(67). Р. 216–221.
67. Краглевич О.В. Теорії встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 680–683.

68. Краглевич О.В., Ніцевич О.В. Зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 289–295.

69. Краглевич О.В. Формування людських ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 424–429. DOI:

70. Краглевич О.В. Формування кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 313–319.

71. Краглевич О.В. Цілі адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 319–322

72. Краглевич О.В. Реформа децентралізації в Україні як базис для формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 335–337.

73. Краглевич О.В. Фінансова децентралізація як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Press, 2024. С. 462–464.

74. Краглевич О.В. Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 293–295.

75. Кузьменко О. В., Мінка Т. П. Проблеми удосконалення сучасної системи надання соціальних послуг особам з інвалідністю. 2023. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/handle/123456789/5478>

76. Кульчицький М. І. Теоретикометодологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку. *Бізнес Інформ*. 2015. № 6. С. 174-181. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_6_31

77. Купіна Л.Ф. Людський капітал як основа національного багатства України. Правовий вимір та охорона національного багатства України: монографія. за загальною редакцією О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2024. С. 134-187.

78. Кучабський А.Г., Бажинова О.А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації . *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 196–201.

79. Лаговська Н. В. Особливості впровадження громадського бюджету в Україні як інструменту розвитку місцевої демократії. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2023. Вип. 3 (12) С. 85- 92.

80. Легеза Є. О. Зміст публічних послуг в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С.72-76

81. Легеза Ю. О., Шевирталов В. С. Публічне управління процесами соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 1. С. 125–128. <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.21>

82. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 100-103

83. Легеза Ю.О., Борисенко А.О. Процесуальний судовий розсуд у врегулюванні виборчих спорів: практика ЄСПЛ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 831-834

84. Легеза Ю.О., Гладій О.В. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 620-623.

85. Легеза Ю. О. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30.

86. Легеза Ю.О., Пушкіна О.В. Міжнародні та національні стандарти правового регулювання на охорону здоров'я. *Правові новели*. 2022. № 18. С. 147-152

87. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>

88. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.

89. Магнус Ліллестрьом. Роль асоціацій органів місцевого самоврядування - європейський досвід. URL: <https://decentralization.ua/news/13159>

90. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.

91. Мартинюк Н.І. Зміцнення інституційної спроможності єврорегіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва *Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво*. 2013. № 5. 28-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2013_5_7

92. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 20 с.

93. Мельничук В. І. Регіональні особливості реформування місцевого самоврядування в процесі децентралізації та європейської інтеграції України.:дис. ... д-ра філос.: 052, 2023. 257 с.

94. Методичні рекомендації. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti/metodychni-rekomendatsii>

95. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. за заг. ред. О. В. Голинської, А. О. Матвієнко. Київ : Фонд «Східна Європа», 2017. 74 с.

96. Міграційна політика України: чи може уживати в одному документі євроінтеграція та повернення українців. URL: <https://ants.org.ua/migracijna-polityka-ukrayiny-chy-mozheuzhytysya-v-odnomu-dokumenti-yevrointegraciya-ta-povernennya-ukrayincziv/>

97. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень. Навчальний посібник. К., 2017. 115 с. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Місцеве-самоврядування-в-умовах-децентралізації1.pdf#:~:text=1,вibip%20бiльш%20точним%2C%20дозволяючи%20враховувати>

98. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Карий О.І., Панас Я.В. Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.

99. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. Том XX VI. С. 81–89.

100. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. Т. 14. С. 228–233.

101. Мокрокалігирська об'єднана територіальна громада (Черкаська область). URL: <https://mkalygiraska-gromada.gov.ua>

102. Новопокровська територіальна громада. URL: <https://novopokrovska-gromada.gov.ua>

103. Омельченко С.В. Виміри інституційної спроможності в контексті формування середовища політичної безпеки в державах демократичного транзиту. URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/32/12.pdf>

104. Основні характеристики ринку праці України у першому півріччі 2024 року. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/osnovni-kharakterystyky-rynku-pratsi-ukrayiny-u-pershomu?utm_source=chatgpt.com

105. Особливості виконання бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану – експертні роз'яснення. URL: <https://decentralization.ua/news/14914>

106. Парламент прийняв за основу законопроект, що спрощує процедуру затвердження перспективних планів формування громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/parlamentpriynuvzaosnovuzakonoproektshhosproshhuyeprotseduruzatverdzhennyaperspektivnihplanivformuvannyagromad/>

107. Пастки інституційної спроможності у системі державної влади в Україні. Аналітична доповідь. кол. авт.: Галина Зеленько (кер., наук. ред.) [та ін.] ; Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 64 с.

108. Пилипів Н. І., П'ятничук І. Д., Сологуб С. І. Концепція соціальної відповідальності ОТГ у контексті сталого розвитку. *Вісник Прикарпатського університету. Економіка*. 2018. Вип. XIII. С. 36 – 42.

109. Підтримка реформи децентралізації в Україні. Програма «U-LEAD з Європою». URL: <https://www.giz.de/en/worldwide/60489.html>

110. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ. Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf>.

111. План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

112. Платформа е-демократії. URL: <https://e-dem.ua>

113. Положешна І.В. Аналітичне забезпечення процесу децентралізації: результати, виклики, перспективи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021 № 3(30). С. 33-39.

114. Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. International scientific and practical conference «*Public administration: European development strategies*»: conference proceedings, March 12-13, 2021. Venice: Izdevnieciba «Baltija Publishing». Р. 112-115

115. Положешна І. В. Механізми забезпечення інституційної спроможності територіальних громад в Україні: дис. ... д-ра філос.в галуз. публ.управл. та адмін.: 281.Київ, 2023. 213 с.

116. Поляков О. П. Теоретико-правове закріплення організаційної складової в умовах впровадження реформи бюджетної децентралізації для забезпечення автономії місцевого самоврядування. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Випуск 3–4 (12–13). С. 152–159.

117. Попович В., Т. Новак С. Щербина Управління системою соціальної роботи в умовах воєнного стану в Україні. *Підприємництво та управління розвитком соціально-економічних систем*. 2023. №2. С. 223-245. URL: <https://purses.zp.edu.ua/article/view/302252>

118. Правове забезпечення фінансової безпеки України: монографія. Білоус В.Т., Бригинець О.О., Драган О.В., Касьяненко Л.М. [та ін.] ; Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 428 с.

119. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>

120. Презентація законопроектів щодо об'єднання та співробітництва територіальних громад. URL: http://www.minregion.gov.ua/attachments/contentattachments/3562/Obednannya_spiv_r_obitnuctvo.pdf.

121. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17

122. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19

123. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

124. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

125. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: Указ Президента України від 24 червня 2010 року № 723/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723/2010#Text>

126. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

127. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015. № 13. Ст.91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

128. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів. Рекомендації Комітету міністрів для держав-членів від 25 листопада 1981 р. № R (81) 19. URL : <https://cedem.org.ua/library/rekomen-datsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyishho-znahodytsya-u-rozporuya-dzhenni-derzhavnyh-organiv/>

129. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

130. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

131. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9962010п>

132. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

133. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

134. Про затвердження Концепції військово-патріотичного виховання в системі Міністерства оборони України: Наказ Міністерства оборони України від 14 серпня 2024 року № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0554322-24#Text>

135. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>

136. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p#Text>

137. Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2024 р. № 837-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-2024-p#Text>

138. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-p#Text>

139. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>

140. Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 05 травня 2023 року № 1692/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-23#Text>

141. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15#Text>

142. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 19 лютого 2024 року № 26-24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0435-24#Text>

143. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

144. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

145. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

146. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

147. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>

148. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

149. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 року № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20/print>

150. Про свободу вираження поглядів та інформації: Декларація Ради Європи від 29 квітня 1982 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885#Text

151. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

152. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

153. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-p#Text>

154. Проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF56900A>

155. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія. За наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

156. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2018. 324 с.

157. Рамкова конвенція про захист національних меншин. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text

158. Регульський Є. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів. URL: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html

159. Реєстр ЦНАП. URL: <https://guide.diia.gov.ua/asc/>

160. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 роки. URL: <https://decentralization.ua/about#:~:text=Для%20цього%20в%20Україні%20відбувається%20децентралізація%20,органам%20місцевого%20самоврядування>

161. Рібцун Ю. В. Національно-патріотичне виховання як засіб мовленнєвого розвитку дітей із функціонально-мовленнєвими труднощами. *Національно-патріотичне виховання дітей та молоді в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України: стратегії і завдання* : зб. тез методолог. семінару (м. Київ, 6 квітня 2023 р.). Івано-Франківськ: НАІР, 2023. С. 384-388

162. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. В.В. Толкованов, Р. Герцог, А.К. Кук, В.О.Купрій, Е.Р.Рахімкулов; під ред. В.В. Толкованова. К.: Крамар, 2011. 261 с.

163. Романюк А. М. Місцеве самоврядування у Польщі: структура, функції, повноваження. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. №1(13). С. 45–51.

164. Санжаревський І.І. Політична наука: словник довідник. 2010. 156 с.

165. Семенюк Т. Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2010. Вип. 21. С. 290–297. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26815/31-Semenyuk.pdf?sequence=1>

166. Сизоненко О. В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. *Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках*: матеріали Міжнародної науковопрактичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92-95. URL: http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_29396.pdf

167. Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування: дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.04. Д., 2010. 177 с.

168. Співробітництво громад: аналіз стану та методичні рекомендації для поліпшення співпраці. URL: <https://decentralization.ua/news/17908>

169. Ставнійчук А.П. Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2017. 240 с.

170. Створення планів відновлення та розвитку громад: процедура, зміст та строки реалізації. URL: <https://ard-ukraine.org.ua/articles/stvorennya-planiv-vidnovlennya-gromad-procedura-zmist-ta-stroki-realizaciyi>

171. Стратегія демографічного розвитку України на період до 2040 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-2024-p>

172. Теорія держави і права: навч. посіб. А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков [та ін.] ; К.: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

173. Теремцова Н.В. Актуальні питання правового регулювання бюджетних відносин. *Фінансове право*. 2009. № 3(9). С. 23-27

174. Територіальна громада як базова ланка адміністративнотериторіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. 61 с.

175. Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2019. 444 с.

176. Титикало Р.С. Сучасна парадигма інституту місцевого самоврядування: адміністративно-правове дослідження: дис. ... д-ра. юрид. наук:12.00.07. К., 2023. 457 с.

177. Транскордонне співробітництво: правові основи та успішні практики: посібник. URL: <https://rm.coe.int/posibnuk-tks/1680aedce1#:~:text=Метою%20ТКС%2С%20як%20врегульовує%20стаття,політичних%2С%20економічних%2С%20правових%2С%20адміністративних%20та>

178. Три чверті роботодавців відчують дефіцит кадрів в Україні. Європейська Бізнес Асоціація. URL: <https://eba.com.ua/try-chverti-robotodavtsiv-vidchuvayut-defitsyt-kadriv-v-ukrayini/>

179. У Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів відбулося широке обговорення питань щодо захисту прав і свобод українців, які перебувають на території держав-членів ЄС та інших держав у зв'язку з війною росії проти України. 16 червня 2022 року. URL: https://komspip.rada.gov.ua/news/main_news/75352.html?utm_source=chatgpt.com

180. Угода між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку - друга фаза». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-19#n253

181. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Динис Г. Г. [та ін.] ; за ред. М.В. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

182. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16/card6#Public

183. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні. Монографія. К., 2017. 288 с.

184. Формування патріотичної та громадянської свідомості учнів: теорія і практика : моногр. Авт. кол.: Александрова О.С., Левітас Ф.Л., Салата О.О., Шепетяк О.М., Матвійчук О.Є., Петрощук Н.Р. [та ін.] ; за заг. ред. проф. Левітаса Ф.Л. ; наук. ред. Александрової О.С., Салати О.О. К. : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2018. 172 с.

185. Хартія місцевого самоврядування Ради Європи. 1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

186. Хахановський В. Г. Актуальні питання інформаційного права: навч. посіб. В. Г. Хахановський, О. В. Корнейко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. 258 с.

187. Хуткий Д., Аврамченко К. Оцінка впливу бюджету участі в Україні. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/337783487_Ocinka_vplivu_budzetu_ucasti_v_Ukrain

188. Через російську агресію у світі зафіксували рекордну кількість біженців: дані ООН. 14 червня 2023 року. URL: https://evacuation.city/articles/293283/cherez-rosijsku-agresiyu-u-sviti-zafiksuvali-rekordnu-kilkist-bizhenciv-dani-oon?utm_source=chatgpt.com

189. Чукут С. А., Загвойська О.В., Цимбаленко Я. Ю. Основи електронного урядування. Навчальний посібник. К. 2022. 368 с.

190. Baldersheim H., Illner M. Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder. CO: Westview Press, 1996. 230 p.

191. Citizens' Participation in the Digital Age: E-Democracy. URL: <https://europeanmovement.eu/policy/citizens-participation-in-the-digital-age-e-democracy/>
192. Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/
193. Council of Europe. Chart of signatures and ratifications of Treaty 122 European Charter of Local Self-Government. 2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures>
194. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government and the Principle of Subsidiarity. Strasbourg: Council of Europe, 2007. 42 p.
195. Council of Europe. Inter-municipal co-operation. Strasbourg: Local and Regional Authorities Division. 2010.
196. Council of Europe. Local and Regional Democracy in Poland: Monitoring Report. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities, 2018.
197. Der EU-Talentpool: eine Lösung für Europas Fachkräftemangel? URL: <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tdw/der-eu-talentpool-eine-loesung-fuer-europas-fachkraeftemangel--115658>
198. E-participation and Citizen Engagement. URL: <https://publicadministration.desa.un.org/topics/participation-and-accountability/e-participation-and-citizen-engagement>
199. EU Talent Pool Pilot. URL: https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en
200. European Urban Charter. URL: <https://rm.coe.int/cg-gov-2023-1-04-european-urban-charter-iii-en/1680aa8a9d>
201. Government to Government (G2G, Regierung-zu-Regierung). URL: <https://www.computerweekly.com/de/definition/Government-to-Government-G2G-Regierung-zu-Regierung>
202. Hulst R., & van Montfort A. Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht: Springer. 2007.

203. Ibidem. Article 35. URL: https://www.ibidem.eu/en/Topics/Social-Sciences/Law/?ldtype=line&_artperpage=100&pgNr=0&lang=1&cl=alist&searchparam=&cnid=1d0088b8aec7ecee8835c5ccf7fb42bb

204. Illner M. The Czech Republic: Local Government in Transition. Norton A. (ed.). Local Democracy in Central and Eastern Europe. 2010.

205. Johannesburg Principles «National Security, Freedom of Expression and Access to Information». 1995. URL: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>

206. Kuhlmann S., & Bouckaert G. (Eds.). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. Palgrave Macmillan. 2016.

207. Kunytskyi S., Ivanchuk N., Kunytskyi M. Problems and features of the operation of wastewater treatment plants in Ukraine in 2022-2024 Міжнародний форум «Безпечна, комфортна, спроможна, територіальна громада» 2024: матеріали міжнар. конф., 16-18 жовтня 2024 р., м. Дніпро. Д.: НТУ «Дніпровська політехніка», 2024. С. 15-18

208. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, DC: World Bank, 1998. World Bank Sector Studies.

209. Local Economic Development. Primer A. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. World Bank. Washington, D. C., 2003

210. Local Government System in Ukraine. URL: <https://www.en.hromady.org/about/lginua/#:~:text=4,range%20of%20competencies%2C%20which%20include>

211. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. *Journal officiel de la République française*, 17 décembre 2010

212. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

213. Ministère de la Cohésion des territoires. *La réforme de la carte intercommunale*, Dossier de presse, 2011.

214. Ministry of Development Funds and Regional Policy of Poland. Poland's experience in local government reforms. Warsaw, 2020. URL: <https://www.gov.pl/web/funds-and-regional-policy>

215. Mishyna N.V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97–101.

216. OECD. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2018.

217. OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. Paris: OECD Publishing. 2017.

218. Program of action adopted at the International Conference on Population and Development Cairo 5–13 September 1994. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf

219. ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>

220. Regulski J. Local Government Reform in Poland: An Insider's Story. New York: Open Society Institute, 2003. 105 p.

221. Soysa A. De. Assessing public participation in budget processes: Assessment toolkit & indicators. Transparency international. 2022. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep47042>

222. Statement from Ukraine at the Global Refugee Forum 2023. URL: <https://www.unhcr.org/media/statement-ukraine-grf2023>

223. Swianiewicz P. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: LGI/OSI, 2002. 154 p.

224. Swianiewicz P. Democratic local governance: Reforms and innovations in Central and Eastern Europe. Open Society Foundations. 2011.

225. Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: OSF, 2010. 172 p.

226. The World Bank. Data. Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine?view=chart>

227. Ueffing P., Adhikari S., K.C., S., Poznyak O., Goujon, A. and Natale, F., Ukraine's population future after the Russian Invasion. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5217277abe30-11ed8912-01aa75ed71a1/language-en>

228. Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

229. Ukraine. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Ukraine.aspx#:~:text=A%20three%20tier%20territorial%20system,was%20laid%20out>

ДОДАТКИ

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Краглевич О.В. Зарубіжний досвід забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (на прикладі Франції). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 7(67). Р. 216–221. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.7.31>.
2. Краглевич О.В. Теорії встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 680–683. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-10/163>.
3. Краглевич О.В., Ніцевич О.В. Зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 289–295. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.46>.
4. Краглевич О.В. Формування людських ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 424–429. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.57>.
5. Краглевич О.В. Формування кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 313–319. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.44>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Краглевич О.В. Цілі адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “The latest law developments”*, Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 319–322. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-75>.

2. Краглевич О.В. Реформа децентралізації в Україні як базис для формування інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 335–337. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-87>.

3. Краглевич О.В. Фінансова децентралізація як напрям ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Press, 2024. С. 462–464. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-125>.

4. Краглевич О.В. Інформаційні та цифрові ресурси адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. *Proceedings of the international scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 293–295. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-70>.